

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Curso de Graduação em Ciências Econômicas

O papel das agências de regulação no Brasil no período 1998-2002: experiências e resultados

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por Áudina Lúcia das Chagas e Silva

Orientador: Prof. João Randolfo Pontes

Área de Pesquisa: Regulação econômica e defesa à concorrência

Palavras-chave:

1. Regulação
2. Concorrência
3. Mercados competitivos

Florianópolis, 23 de junho de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Curso de Graduação em Ciências Econômicas

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 (oito) a aluna Áudina Lúcia das Chagas e Silva na disciplina CNM - 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:



Prof. João Randolfo Pontes – Presidente



Prof. Silvio Antônio F. Cário - Membro



Prof. Laércio Barbosa Pereira - Membro

RESUMO

O presente trabalho examina o papel das agências de regulação no Brasil no período 1998-2002. Com a reestruturação do papel do Estado a partir dos anos 80, o Brasil adota a exemplo de outros países, novas diretrizes que norteiam as funções das políticas públicas. O Estado brasileiro reformula suas funções no campo da fiscalização e regulação dos serviços públicos, oportunidade em que busca a parceria com a iniciativa privada para expandir o crescimento econômico em diversas áreas. Em decorrência das medidas implantadas, diversos setores econômicos foram privatizados, exigindo do Estado brasileiro a criação de instrumentos para fiscalizar e regular o comportamento dos agentes econômicos, o que provocou substanciais modificações no aparato jurídico-institucional. As agências reguladoras foram criadas para atender a relação estabelecida entre Estado e os agentes econômicos, com a preocupação de manter o equilíbrio entre as partes envolvidas e induzir o funcionamento do mercado competitivo. Para garantir a eficiência econômica, as agências reguladoras foram implantadas com características especiais e com a filosofia de ter órgãos independentes e técnicos. O foco central é regular e criar ambientes competitivos, estabelecendo a concorrência entre os agentes econômicos e permitindo o bom funcionamento do mercado. Através dos dados analisados neste estudo as agências de regulação ANEEL, ANP e ANATEL contribuíram para aumentar a eficiência econômica no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter-me dado a benção da vida.

Aos Meus Pais pelo amor, pela educação e por acreditarem nos meus sonhos.

Aos Meus Irmãos pela amizade e por todos os momentos maravilhosos que vivemos
juntos.

Aos Meus Sobrinhos pelo carinho e por vocês existirem.

A Simone minha amiga, por todos esses anos de amizade e pela força naqueles momentos
em que mais precisei.

Aos Meus Amigos pelo incentivo e por momentos inesquecíveis.

Ao orientador, Professor João Randolfo Pontes, pela dedicação, compreensão e instruções
as quais foram fundamentais para a realização deste trabalho.

A todos os Professores e Funcionários do Curso de Ciências Econômicas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Regimes tarifários	27
Tabela 02 – Governança e salvaguarda das agências reguladoras	52
Tabela 03 – Total de processos julgados pelo CADE	57
Tabela 04 – Atos de concentração analisados pelo SEAE	57
Tabela 05 – Geração, transmissão e oferta de energia elétrica	58
Tabela 06 – Produção nacional de petróleo segundo sua origem por m ³	62
Tabela 07 – Produção nacional de petróleo segundo sua origem por barris/dia	62
Tabela 08 – Terminais telefônicos convencionais instalados, acesso móvel celulares e telefones públicos	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Papel da agência reguladora	35
Figura 02 – Competências e princípios da ANEEL	54
Figura 03 – Competências e princípios da ANATEL	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Equilíbrio sob condições variáveis	10
Gráfico 02 – Equilíbrio do monopólio	18
Gráfico 03 – Vantagem absoluta de custos	45

SUMÁRIO

Resumo	iii
Agradecimentos	iv
Lista de Tabelas, Figuras e Gráficos	v

Capítulo 1 – Problemática

1.1	Contextualização do problema	01
1.2	Objetivos	
1.2.1	<i>Objetivo Geral</i>	03
1.2.2	<i>Objetivos Específicos</i>	03
1.3	Metodologia	04
1.4	Hipótese	05
1.5	Estrutura do trabalho	05

Capítulo 2 – Fundamentação teórica

1.1	Princípios econômicos que afetam as decisões de mercado	07
2.2	Fundamentos da regulação econômica	10
2.3	Estrutura de mercado e suas influências no processo de regulação	13
2.4	Objetivos e métodos de regulação setoriais	20
2.4.1	<i>Tarificação pelo Custo do Serviço</i>	22
2.4.2	<i>Tarificação Price Cap</i>	24
2.5	Políticas de defesa à concorrência	27

Capítulo 3 – O papel da regulação econômica no processo de organização das agências de regulação

3.1	Origem e finalidade da regulação	32
3.2	Coordenação econômica entre os agentes econômicos	36
3.2.1	<i>Assimetria de informações</i>	38
3.2.2	<i>Seleção adversa</i>	41
3.2.3	<i>Risco moral</i>	41
3.2.4	<i>O sistema de incentivos e os conflitos no mercado</i>	42

3.3	Mercados distintos para regulação	44
3.4	Algumas experiências sobre a regulação econômica	46

Capítulo 4 – Experiências e resultados das agências de regulação no Brasil período 1998-2002

4.1	Os arranjos institucionais e o ambiente de criação das agências	48
4.2	O processo de criação das agências de regulação	50
4.2.1	<i>ANEEL</i>	53
4.2.2	<i>ANP</i>	54
4.2.3	<i>ANATEL</i>	55
4.3	Principais órgãos na condução da liberdade da concorrência dos mercados	55
4.4	Principais resultados obtidos pelas agências reguladoras	58
4.4.1	<i>ANEEL</i>	58
4.4.2	<i>ANP</i>	61
4.4.3	<i>ANATEL</i>	64

Capítulo 5 – Conclusões e recomendações

Referências

Anexos

CAPÍTULO 1 - PROBLEMÁTICA

1.1 Contextualização do problema

As transformações econômicas ocorridas nos anos 80 nos Estados Unidos, em vários países do continente europeu e no Brasil, se dirigem para uma diminuição da intervenção direta do Estado na ordem econômica. A proposta dessas mudanças vem acompanhada de fundamentos que objetivam uma nova concepção de como organizar o sistema econômico, face às modificações que se processam no sistema político e social. Embora cada país tenha um contexto jurídico-institucional específico, acredita-se ser possível a implementação de mecanismos comuns que possam aumentar a eficiência econômica pela criação de vantagens competitivas antes não descobertas.

Nesse contexto, segundo Helder e Fiani (2002) várias ações foram adotadas pelos governos, podendo ressaltar a desverticalização dos diferentes segmentos de atividade da cadeia produtiva dos serviços de infra-estrutura, introdução da concorrência em diferentes segmentos de atividade das indústrias de rede, abertura do acesso de terceiros às redes, estabelecimento de novas formas contratuais, privatização das empresas públicas, realização de alianças estratégicas, novas parcerias comerciais, adoção de um novo quadro regulatório, assim como a criação de agência de regulação. A maioria dessas ações veio fortalecer o papel do Estado como ente regulador das ações sancionadas pelos agentes econômicos que atuam no mercado livre.

Com o movimento de desregulamentação, entendida como um processo de redução progressiva de barreiras à entrada de novas indústrias de atividades de infra-estrutura, em conjunto com a introdução da concorrência nos setores tradicionalmente caracterizados como monopólios naturais, se reconhece que o Estado exerce um papel fundamental através das atividades de regulação setorial e da defesa da concorrência. O objetivo central é desenvolver mecanismos que promovam a eficiência econômica dos recursos aplicados pelo governo federal e pela iniciativa privada.

A regulação está diretamente relacionada com o processo de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos nos mercados onde operam. A teoria econômica, por sua vez, reconhece que existem situações em que o mercado não terá uma alocação eficiente de recursos, onde os custos de oportunidade são minimizados. A regulação contribui para o

funcionamento dos mercados, tendo como objetivo principal à eficiência alocativa e produtiva dos mais diversos setores.

As empresas que ocupam posição relevante nos mercados em que atuam, têm em particular uma profunda atenção às regras de regulação setorial e à defesa da concorrência. Políticas de preços, descontos, compras de bens e serviços, assim como as operações de concentração (fusões) em que estão inseridas, são alguns dos temas em que a regulação e a defesa à concorrência surge como prioridade. Neste contexto a regulação e a defesa da concorrência, são indispensáveis para que uma economia de mercado seja saudável e competitiva.

Para os governos, a regulação continua sendo um desafio constante, pois ela está diretamente relacionada com o processo de reestruturação que o Estado vem sofrendo nos últimos anos. É através da obtenção de uma maior eficiência econômica, que a forma e o conteúdo das relações entre Estado, empresas e a sociedade, se realizam.

A regulação constitui um processo interativo entre o agente regulador e regulado que envolve não só a identificação dos problemas existentes em determinado setor, mas da análise e do estudo de possibilidades de atuação que envolve mecanismos que venham melhorar as decisões tomadas pelos agentes econômicos, não apenas do ponto de vista econômico mas também jurídico.

A nova forma de como o Estado intervém na ordem econômica gerou a necessidade de criação de instrumentos capazes de proporcionar a viabilidade de uma nova forma de intervenção na economia, portanto, nas relações entre os agentes econômicos e consumidores. O Estado através das agências de regulação tem a missão de formar competências nos assuntos inerentes ao processo de coordenação e atuação dos agentes econômicos.

A criação das agências de regulação no Brasil como a ANEEL, ANP e ANATEL, coloca os dirigentes nacionais frente ao desafio de promover uma nova consciência de como regular as atividades econômicas. O Estado ocupa a posição de mediador de interesses dos agentes econômicos, colaborando para que os custos das transações econômicas sejam minimizados.

No Brasil, as operações dos serviços públicos de energia, transportes e telecomunicações são executadas em sua maioria por empresas privadas. No entanto, tal quadro não excluiu a responsabilidade do Estado em monitorar, regular e fiscalizar a

execução desses serviços, proporcionando aos usuários serviços de qualidade com preços justos.

As agências reguladoras possuem tarefas múltiplas que devem ser consideradas quando se examina as particularidades de cada um dos setores econômicos. No rol de suas atividades segundo Barroso (2002) há uma diversidade jurídico-institucional que deve ser considerada, em parte, como decorrência de suas funções básicas, onde se destaca o controle de tarifas (que visa assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato), a universalização do serviço (extensão a população que dele não se beneficia), fomento à competitividade nas áreas onde impera o monopólio natural, fiscalização das cláusulas contratuais e arbitramento dos conflitos entre as partes envolvidas.

Diante desse contexto, o presente trabalho de pesquisa pretende responder a seguinte pergunta básica: as agências de regulação implantadas no Brasil, no período 1998-2002, contribuíram para aumentar a eficiência econômica?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o comportamento das agências de regulação no Brasil, no período de 1998-2002, e seus efeitos na eficiência econômica.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) examinar os fundamentos teóricos que integram o processo de regulação econômica nas sociedades modernas;
- b) examinar as reformas ocorridas nos anos 90 que levaram o governo brasileiro a optar pelo processo de reestruturação dos setores de infra-estrutura;
- c) examinar as funções básicas pelas agências reguladoras na condução da organização e coordenação dos mercados competitivos;
- d) analisar as experiências e resultados obtidos pelas agências de regulação.

1.3 Metodologia

O objetivo de um trabalho científico é proporcionar a investigação dos fenômenos ainda desconhecidos ou mesmo aprofundar outros que foram investigados de forma incipiente. Com o uso de determinados métodos, o investigador pode conhecer melhor os fenômenos que ele se propôs a estudar. Os fenômenos econômicos em particular, podem ser vistos sob diversos ângulos de análise, na medida em que busca explicação das inter-relações das ações provocadas pelos agentes econômicos num determinado mercado ou sociedade.

De forma geral, busca-se uma explicação que seja razoável para as possíveis causas de ocorrência dos fenômenos. Através de uma minuciosa pesquisa onde o fenômeno será observado e registrado, é necessário a organização de procedimentos que possam capturar as informações consideradas essenciais ao estudo.

Para o desenvolvimento da ciência em geral é normal considerar as pesquisas sob várias modalidades e tipos. A elaboração, por sua vez, de um desenho de pesquisa tem também como objetivo constatar o surgimento de novos paradigmas em ciências sociais. Em algumas oportunidades, o pesquisador se depara com a difícil escolha de escolher a abordagem teórica e que dados trabalhar. Nesse sentido, torna-se necessário separar o que é uma pesquisa quantitativa que enfatiza os resultados baseados em números, e o que representa a pesquisa qualitativa que permite analisar outros fatores de ordem não estatística.

Em ambos casos, a idéia é buscar uma explicação sobre a existência da realidade ou saber se ela mesma possui uma essência própria. Para o pesquisador o que importa num primeiro momento é verificar a existência da interdependência entre o objeto estudado (a realidade) e o sujeito ou fenômeno que se observa ou se experimenta.

Para o caso em tela foi escolhida uma realidade que se passa no centro da economia brasileira, ou seja, a criação e implantação de agências de regulação com o objetivo de contribuir para o alcance da eficiência econômica, a partir do momento em que os agentes econômicos tomam a decisão de alocar recursos na economia.

Sobre a concepção da natureza do conhecimento, considerou-se que o presente trabalho poderia ser examinado sob a ótica da pesquisa exploratória, a qual busca constatar os resultados ocorridos num determinado fenômeno identificado. Além dos resultados

analisados é possível um olhar crítico sobre os mesmos, o que facilita o uso de uma teoria para explicar a causa de ocorrência do fenômeno investigado.

Segundo Munhoz (1989) estudos exploratórios são aqueles que visam diagnosticar um problema de forma mais precisa, podendo compreender a formulação da questão, com a discussão sobre diferentes hipóteses, a partir do que se estabeleceriam os caminhos para um investigação mais profunda e tentativamente conclusiva.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram considerados os seguintes procedimentos básicos: a) a escolha do objeto de estudo (agências de regulação); b) o local de estudo (Brasil); c) o período de análise (1998-2002); d) contexto e processo de criação das agências de regulação; e) experiências e resultados.

O estudo considera como amostra estatística os dados globais das agências de regulação ANEEL, ANP e ANATEL no período de 1998-2002, além de outras fontes bibliográficas que dão apoio à elaboração do objeto de pesquisa analisado.

No entanto, os resultados que compõem este trabalho foram observados dentro das limitações de conhecimento, tempo e recursos disponíveis que o autor pode fazer aproveitamento.

1.4 Hipótese

Por vezes, o investigador é levado a confrontar as diversas correntes teóricas com a realidade empírica. Assim, a hipótese serve de referência para testar a validade e a confiabilidade do fenômeno investigado que está sendo investigado. No caso em referência, considerou a seguinte hipótese a ser testada:

- as políticas e diretrizes adotadas na criação das agências de regulação, são compatíveis com os fundamentos econômicos propostos nas teorias econômicas de regulação?

1.5 Estrutura do trabalho

O presente trabalho tem a seguinte organização: o Capítulo 1 contém a problemática do fenômeno estudado, a contextualização do problema, os objetivos geral e específicos, a metodologia aplicada, a hipótese e a organização do trabalho. O Capítulo 2 aborda uma revisão teórica básica necessária à realização deste estudo, sem o objetivo de

aprofundar nos temas expostos. O Capítulo 3 busca examinar o papel da regulação econômica no processo de organização das agências de regulação. O Capítulo 4 destaca as experiências e resultados obtidos pelas agências de regulação no período 1998-2002. O Capítulo 5 trata das conclusões e recomendações. Por fim as referências bibliográficas registram as obras utilizadas como apoio à pesquisa realizada.

CAPÍTULO 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Princípios econômicos que afetam as decisões de mercado

A história econômica das sociedades pode ser apresentada como a constante busca da superação da escassez dos recursos produtivos em relação a crescente demanda das necessidades humanas. Os recursos humanos e produtivos são sempre escassos para atender a crescentes demandas de consumo e de bem-estar. Entretanto, enquanto existe a escassez de recursos produtivos para atender a produção de bens e serviços, não existem limites para as novas necessidades dos consumidores.

Nesse sentido, o sistema econômico deve ser organizado com o objetivo de promover uma melhor alocação dos recursos nos setores onde a ineficiência se apresenta com maior intensidade. A idéia é produzir uma quantidade suficiente de bens e serviços capaz de satisfazer as necessidades dos consumidores. Sob esta ótica, os países devem, através do planejamento e da administração das políticas públicas, orientar as decisões governamentais e privadas visando o alcance de maiores níveis de eficiência econômica.

Para auxiliar na escolha das melhores alternativas de produção, os dirigentes públicos buscam examinar o comportamento das curvas reais de possibilidades de produção da economia. No âmbito das teorias econômicas, é nota-se a preocupação dos pesquisadores com o processo de acumulação do capital, equilíbrio entre a oferta e a demanda, comportamento do nível geral dos preços, modificações nas taxas de salários, mudanças nas taxas de câmbio, etc.

A idéia fundamental que se encontra desenhada nas teorias econômicas é que os principais fatores de produção sejam escolhidos e combinados de forma a atender as necessidades e interesses da sociedade. Tal procedimento, enfatiza o uso adequado de tecnologias e ferramentas capazes de promover uma eficiente alocação dos recursos. Em situações normais, pode-se dizer que a curva de possibilidade de produção terá deslocamento positivo, que se deve a fatores interdependentes como melhoria dos recursos humanos e produtivos. O deslocamento negativo, se deve a fatores como guerras ou fenômenos naturais.

Diante do problema da escassez de recursos disponíveis e a infinita necessidade dos seres humanos, a ciência econômica vem gerando pesquisas e análises voltadas a compreender em que condições ocorrem o desequilíbrio entre a produção e bens e serviços e a sua respectiva distribuição. De forma geral, os modelos econômicos procuram simplificar a complexidade do conjunto de variáveis que afetam a economia como um todo (Robinson, 1962).

Algumas das condições fundamentais para se alcançar o desejado equilíbrio pode ser visto pelo jogo livre da oferta e da procura, onde os preços podem orientar as decisões e o funcionamento do sistema econômico visando a máxima eficiência. Alguns ensaios nesse sentido foram desenvolvidos por Jevons (Apud Schneider, 1962), Robinson (1962), Kalecki (1983), Keynes (1985), Stigler (1982), dentre outros. Sob diversas conotações e postulados estudados e testados, o mercado operando em regime de concorrência, poderia dar maior contribuição ao processo de alocação ótima de recursos.

Uma contribuição para a análise e compreensão do equilíbrio do sistema econômico foi apresentada por Walras ao propor a teoria da troca de dois bens na hipótese de livre concorrência. Para Schneider (1962), “A base de toda a análise são as funções da utilidade do dois bens para cada um dos parceiros da troca e os estoques existentes dos bens...Os preços de equilíbrio aparecem portanto geometricamente como pontos de interseção de suas curvas, a curva da procura e a curva da oferta”.

Para Walras (Apud Napoleoni, 1979) em sua teoria não considera o equilíbrio dos agentes econômicos individualmente, mas a posição do equilíbrio geral do sistema econômico com um todo. Num dado sistema de preços, os agentes confrontarão no mercado um conjunto de quantidade ofertada e um conjunto de quantidade demandada. Em relação aos preços iniciais haverá aumento quando a demanda ultrapassar a oferta e uma diminuição quando a oferta ultrapassar a demanda. O processo continua até que se dê a igualdade entre quantidades ofertadas e demandadas, ou seja, o mercado está numa situação de concorrência perfeita, se auto-regula tendendo ao equilíbrio.

Para Marshall (1985) a noção de concorrência perfeita esta associada ao atomismo de mercado, tanto do lado oferta como lado da demanda, onde empresas individuais são incapazes de afetar o preço de mercado. A determinação do equilíbrio entre a oferta e a demanda se dá pelo preço de mercado, oportunidade em que o preço se iguala ao custo marginal da empresa ofertante. Nesse momento, pressupõe que as empresas atinjam o

máximo de lucro. As estruturas em que oferta e a procura não sejam atomizadas estabelece as formas de concorrência imperfeita.

No entanto, a teoria voltada para explicar as condições do equilíbrio deixou inúmeras questões a serem resolvidas e consideradas de relativa importância para o desenvolvimento da ciência econômica. A suposição de que as técnicas produtivas e as preferências dos consumidores não são variáveis, remeteria o sistema a um estágio de inércia, onde numa economia de concorrência perfeita nada afetaria a decisão de mercado.

Outros autores também questionariam a validade da existência de uma economia que estaria operando em regime de concorrência perfeita, uma vez que empresas monopolistas estavam presentes na maioria das economias. Para Sraffa (Apud Napoleoni, 1979) seus argumentos se diferenciavam de Marshall, pois cada firma poderia vender o seu produto com preço próprio, mesmo que houvesse uma certa interdependência com as demais firmas. Uma nova fase do discurso econômico entra em destaque, uma vez que a concorrência imperfeita rompe com a homogeneidade da concorrência perfeita. As firmas possuem diversos compradores que comprem os produtos com base em elementos diferentes daqueles previstos pela teoria da concorrência perfeita.

Na visão de Schumpeter (1985), a análise estática não é apenas incapaz de prever as consequências das mudanças descontínuas na maneira tradicional de fazer as coisas; não pode explicar a ocorrência de revoluções produtivas nem os fenômenos que as acompanham. A concorrência deixa de ser estática para se tornar dinâmica e evolucionária nas firmas inovadoras, verifica-se então o monopólio, pois o empresário pode desfrutar de lucros específicos ao lançar no mercado um produto novo antes mesmo de sua difusão entre os concorrentes. Este processo concorrencial foi denominado “destruição criativa”.

Em mercados de competição imperfeita, tender-se-á então a um mercado que não forneça os estímulos eficientes para uma alocação eficiente de recursos, ou seja, os custos de oportunidade são minimizados. Os mercados competitivos, devido às suas grandes diferenças podem apresentar falhas de mercado. Neste momento, o Estado desempenha um papel fundamental colaborando na organização, coordenação e fiscalização dos abusos praticados pelos agentes econômicos, através da regulação econômica, técnica e jurídica.

2.2 Fundamentos da regulação econômica

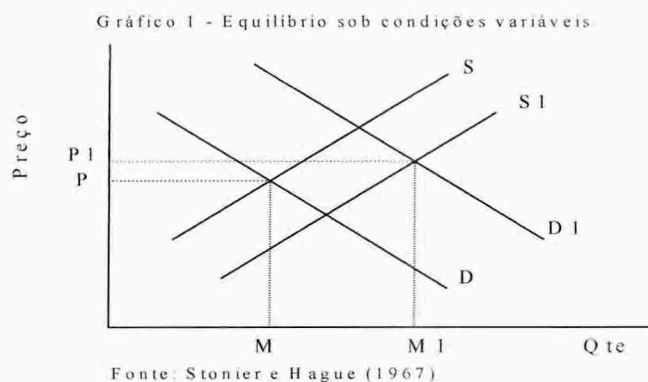
A regulação econômica vem chamando atenção de estudiosos, políticos e governantes, devido às transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas, principalmente nos setores de infra-estrutura econômica. Para os teóricos institucionalistas, a intervenção do Estado na economia seria através da regulação com a finalidade de aumentar a eficiência por meio da competição.

Para Aglieta (1976) e Boyer (1990), o ponto de partida da regulação pode ser vista através do estudo de uma série de relações sociais que afetam as irregularidades econômicas de um país. O sistema capitalista, dada suas características de livre mercado, deve sofrer ajustes econômicos, políticos e sociais, levando em conta também à diversidade cultural, costumes, valores, crenças, etc.

Segundo Aglietta (Apud Boyer, 1990), a regulação não pode ser vista como uma forma de analisar a crise do capitalismo e de suas transformações sociais. De certo modo, trata-se de uma questão estratégica no âmbito da nova economia, onde se podem analisar as mudanças que ocorrem nos sistemas de produção, nas relações do trabalho, na mundialização da economia e de suas relações com outros países.

Para Boyer (1990), “a regulação deve ser examinada como uma conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes”.

Sob a ótica da teoria econômica clássica as condições de equilíbrio de uma economia se dariam quando as suas indústrias estivessem operando sobre o regime de concorrência. As empresas estariam ofertando produtos a preços que atenderiam a demanda do mercado em condições de equilíbrio. Tal assertiva permite considerar a seguinte visualização no Gráfico 1 a seguir:



O equilíbrio de uma indústria, sob o regime de concorrência, pode ser alcançado quando as quantidades ofertadas e demandadas são negociadas a um preço justo que satisfaça as partes envolvidas. No diagrama acima, o equilíbrio ocorreria inicialmente quando as quantidades ofertadas e demandas se iguallassem a M a um preço P. Com o aumento das vendas se deslocando de M para M1 a indústria aumentaria também sua oferta impulsionada pela expectativa de um aumento no preço que passaria de P para P1.

Para Stonier e Hague (1967, p. 167), “O equilíbrio no mercado é, portanto, uma situação que depende das condições existentes da procura e da oferta, e que ao mesmo tempo as satisfaz, em dado momento.” As condições em referência são decorrentes também da ausência do Estado que, de forma burocrática, poderia modificar as condições de equilíbrio da indústria com a introdução de leis e regulamentos inadequados ao bom funcionamento da economia.

É fato notório que o Estado, a partir do momento em que foi obrigado a intervir no funcionamento dos mercados, passou a construir um arcabouço econômico-jurídico que vem modificando o processo de organização e coordenação dos vários setores da economia. Tal fato tem como origem à necessidade de regular os serviços de concessão pública como o setor ferroviário, eletricidade, telecomunicações, água e esgoto. Tais atividades econômicas são consideradas como um monopólio natural, apresentam falhas de mercado e são condicionados a falhas ou assimetrias de informação, pois a informação disponível é incompleta e vista diferentemente por cada agente econômico.

Por um lado, o fornecimento de bens essenciais não assegurado diretamente pelo Estado passou também a fazer parte do conjunto do sistema de regulação. O objetivo é conseguir um comportamento do sistema regulado que maximize o valor social líquido dos bens e serviços produzidos pelas empresas sujeitas à regulação. A idéia central está voltada para a obtenção do menor custo social para um determinado nível e qualidade de serviço.

Com efeito poderia dizer-se que essa característica essencial dos setores submetidos à regulação não teria lugar, caso fosse permitido a multiplicação da infra-estrutura de base com empresas concorrendo entre si sem a existência de regras pré-fixadas. Em muitos casos pontuais nem sempre é desejável a total concorrência, já que o monopólio natural poderia apresentar um custo de fornecimento menor que os obtidos pelo surgimento de mais empresas que estariam dispostas a prestar o mesmo serviço. A idéia é que as empresas possam apresentar economias de escala crescentes e significativas.

Contudo, a presença de “*sunk costs*” elevados (custos cuja recuperação se torna virtualmente impossível) pode impedir a entrada de novos concorrentes no mercado, dado que constituem desvantagem competitiva imediata para aqueles que já estão operando. Tal situação caracteriza um setor onde a “*contestability*” do mercado é fraca - poderia até ser nula, se não fosse possível promover mecanismos de concorrência pelo mercado e não no mercado.

Essa característica deve ser levada também em conta na fixação dos procedimentos regulatórios para cada setor da economia, onde a fixação dos preços de uso da infraestrutura torna-se ainda mais evidente. Tais procedimentos devem ser conduzidos por agências legais de regulação que tem a responsabilidade de orientarem a instituição dos limites de preços obtidos, sejam por conhecimento próprio ou pelos cálculos dos custos feitos pelas empresas que serão reguladas. De forma geral, o ressarcimento dos custos deve levar em consideração uma base razoável de remuneração do capital aplicado nos investimentos fixos.¹

Para Mitnick (Apud Borenstein, 1997), “A regulação é um processo, consistindo na restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado”. Tal definição pode ser considerada de forma ampla, uma vez que considera a regulação como uma ponte que liga o regulado e o regulador, em que o segundo sempre busca restringir a escolha do primeiro, e este, sofrendo a restrição, busca adotar estratégias para fugir desta pressão. Em sua visão, a regulação é exercida com os objetivos de proibir determinados tipos comportamentos, mediar os conflitos entre o interesse público e privado e promover o incentivo através de benefícios para que se tenham novos investimentos.

Segundo Stigler (Apud Borenstein, 1997) podem ocorrer quatro tipos de benefícios para empresas que são estatais: a) fornecimento de subsídios diretos, b) barreiras de entrada para competidores, c) dificuldade de entrada de produtos substitutos e complementares, d) preços fixados artificialmente, coordenando e gerenciando a competição em detrimento do consumidor.

De modo geral, a teoria econômica considera a regulação como um elemento essencial para o alcance da eficiência econômica. Seus mecanismos devem ser canalizados para que os agentes econômicos sejam levados a utilizar os recursos da melhor forma

¹ Este sistema é conhecido como “*cost plus*”.

possível. Nesse contexto, a relação entre produtores e consumidores fundamenta-se no princípio da busca da maximização do bem-estar social. Esta situação seria possível quando aumentando o bem-estar de um indivíduo não se diminua o bem-estar de nenhum outro, o que pode ser denominado eficiência paretiana.

O critério de Pareto (Apud Napoleoni, 1979), refere-se ao equilíbrio entre a produção e o consumo. Na produção, uma configuração se diz máxima quando disponíveis os recursos e técnicas de produção, não é possível aumentar a produção de um bem sem diminuir a produção de qualquer outro. No consumo, esta configuração máxima se dá quando dada uma disponibilidade de bens, no sistema de preferências de cada consumidor não é possível melhorar a situação de um sem piorar a de outro. Assim, o mercado estaria em estado de concorrência perfeita.

Mas, considerando as estruturas de mercado pode-se verificar que será difícil um mercado onde a concorrência esteja em estado perfeito. Nas economias atuais, os mercados imperfeitos refletem a realidade das sociedades.

2.3 Estruturas de mercado e suas influências no processo de regulação

As estruturas de mercado delineadas no corpo da teoria econômica são importantes para se compreender o modo como a regulação é adotada nos diversos países. As indústrias se organizam, fixam políticas de expansão e comercializam produtos e serviços, visando remunerar os seus recursos aplicados, o que pode ser momentaneamente contraditório com as políticas de crescimento adotadas pelos governantes.

Cada economia possui indiscutíveis potencialidades para acelerar seu ritmo de expansão, melhorar a situação ocupacional e eliminar o desequilíbrio da balança comercial, o que exige não apenas a existência de indústrias indutoras de emprego e renda, mas também de uma nova moldura econômica e institucional. Nesse sentido, é importante o papel de consolidação das reformas iniciadas e que se encontram ainda na fase de implementação.

Com um crescimento lento da indústria as políticas públicas devem introduzir meios com os objetivos de induzir a motivação dos investidores e empresários. De certa forma trata-se de transformar a concorrência em um jogo dinâmico com regras bem definidas, onde as empresas buscam maior parcela de mercado e podem expandir sua capacidade produtiva. Dentre alguns fatores importantes nesse processo, pode-se

considerar as seguintes preocupações quanto ao processo de coordenação e organização de políticas visando expandir a indústria e incentivar a dinâmica dos mercados:

- os custos fixos ou de armazenamento altos que exigem uma operação na capacidade máxima, o que pode implicar uma redução de preços quando o mercado é competitivo;
- ausência de diferenciação ou custos de mudança, o que gera um aumento da concorrência na disputa por preço e serviços;
- aumento de capacidade através da implementação da produção de escala, desequilíbrio e excesso de capacidade na indústria;
- concorrentes divergentes que podem inibir o acordo tácito e aumentam a concorrência, dificultando a definição de estratégias pelas empresas da indústria em questão;
- grandes interesses estratégicos que levam as empresas a sacrificar lucros em determinada indústria para alcançar determinada posição no mercado global;
- barreiras de saída elevadas, as quais mantêm empresas competindo mesmo quando os retornos são baixos ou negativos.

De forma geral, o que se observa é que indústrias e mercados são elementos de vital importância para sustentar as políticas dirigidas ao desenvolvimento econômico, social e político. Com arranjos institucionais bem definidos, as políticas públicas podem incentivar o desenvolvimento das indústrias e dos mercados. Para o BIRD (2002), apesar dos problemas institucionais existentes nos países ricos e pobres, muitas pessoas realizam atividades de mercado produtivas e rentáveis. O ingresso de um número maior de empresas na participação no mercado é a chave para impulsionar o crescimento econômico das nações e reduzir a pobreza das pessoas.

Assim, é possível apresentar algumas questões relacionadas ao papel dos mercados numa economia em desenvolvimento: o que faz uma atividade nos mercados ser rentável e possível para algumas pessoas e não para outras? Porque alguns sistemas de mercado são inclusivos e integrados e permitem que os benefícios cheguem tanto aos ricos como aos pobres, a população rural como a urbana? Porque certos mercados estão localizados e segmentados? Tais respostas são tratadas no corpo das várias pesquisas sobre a indústria e mercados. Os mercados funcionam se têm normas, mecanismos de observância e organizações que promovam suas transações. Essas instituições, extremamente diversas,

transmitem informação, fazem observar os direitos de propriedade e os contratos, regulando-os com competência.

Sob a ótica da teoria econômica clássica, os principais modelos de análise de equilíbrio na indústria são os seguintes:

Indústria em regime de concorrência pura

As condições de operação destas indústrias é decorrente das seguintes características básicas: a) existe um grande número de firmas concorrendo entre si. Quando houver muitas firmas cada uma delas pode ter a certeza de qualquer ação de sua parte não irá exercer efeitos visíveis no preço e no volume de produção da indústria como um todo; b) os produtos ofertados pelas empresas são homogêneos, portanto, os consumidores não escolheriam uma firma em detrimento de outra; c) há livre acesso a quem quiser entrar, não ocorrendo restrições ou barreiras para a concorrência entre as firmas; d) o número de firmas participando desta indústria é grande o suficiente para que uma ou outra possa mudar o curso das ações (Stonier e Hague, 1967).

Em condições de equilíbrio as empresas teriam lucro normal quando a receita marginal estaria igualando ao custo marginal. Assim, quando uma empresa estiver alcançado o equilíbrio com lucros máximos a indústria também estaria em equilíbrio. Tais condições podem ser visualizadas através da análise das seguintes equações:

Procura da indústria: $P = 100 - 0,05 Q$, sendo $0 < Q < 2000$

Curva total de uma empresa: $CT = 100 + 10q + 0,5q^2$, sendo $0 < q < 80$ ()

Receita total: $RT = P * Q$ ()

Número de empresas na indústria - $N = 20$

Portanto, pode-se encontrar a curva da oferta de cada uma das 20 empresas, determinar a produção total, saber o preço de equilíbrio e encontrar o lucro máximo obtido por cada uma das empresas, conforme se observa a seguir:

$S = C_{mg}$ ou $S = 10 + q$, $0 < q < 80$ (curva de oferta da indústria = custo marginal)

$q = S - 10$ (curva de oferta de uma empresa)

$Q = (S - 10) \times 20$ (curva de oferta da indústria)

Logo: $10 + Q/20 = 100 - 0,05Q$, sendo

$Q = 900$ unidades

Substituindo esse valor na equação de demanda da indústria $P = 100 - 0,05 \cdot 900$, o preço ofertado será de R\$ 55,00. Logo, a quantidade da empresa será dada ao nível em que o $P = C_{mg}$. Portanto, obtém-se o seguinte valor a ser produzido no ponto em que o lucro for máximo: $55 = 10 + q$, $q = R\$ 45,00$. Desse modo, o lucro de cada empresa será de:

$$LT = \{(454 \cdot 55) - (100 + 10 \cdot 45 + 0,5 \cdot 45^2) = R\$ 912,50.$$

A idéia é que cada empresário ao investir seus recursos numa indústria com tais características, espera ganhar certa quantia de dinheiro e obter lucros normais capazes de remunerar seus ativos. Para Stonier e Hague (1967), “Posto que os lucros normais representam uma quantia fixa em dinheiro, segue-se que, à medida que aumenta a produção, baixa os lucros normais calculados por unidade de produção.

Na opinião de Leftwich (1972), “No prazo muito curto as quantidades das mercadorias ofertadas são fixas. O preço serve para distribuir ou racionar as quantidades existentes entre os consumidores. Além disso, serve também para racionar o suprimento ao longo do período de prazo muito curto”.....No longo prazo entrarão firmas adicionais na indústria que proporcionam lucros e também firmas que poderão deixar a indústria em que ocorrem prejuízos”.

Conseqüentemente, pode-se afirmar que nessa indústria custos, preços e lucros estão intimamente relacionados com a visão de curto e longo prazo. A concorrência em si tem efeitos diversos que servem ao objetivo de promover uma maior eficiência econômica no sistema de alocação dos recursos em toda a economia.

Indústria em regime de monopólio

Na vida real a situação de monopólio e de concorrência imperfeita interessa de perto aos analistas e governantes. O monopólio reflete o comportamento de uma firma por ser o único produtor de um dado bem. De modo geral, seu produto não possui sucedâneo

concorrente próximo. Quando no mercado econômico há um único vendedor ou produtor que oferta um produto para cobrir as necessidades da indústria, seu êxito deve levar em conta que não deve existir alguma ameaça de entrada por parte de outro competidor no mesmo mercado.

Suas condições de equilíbrio levam a definição de uma curva da receita média com numa hipérbole com elasticidade de procura igual a 1, representando o que o monopolista absorve durante o tempo em que a renda total da comunidade é gasta na compra de seu produto. Assim como a concorrência pura é difícil sua ocorrência na vida real, também o monopólio puro tem seus limites teóricos (Marshall, 1985; Leftwich, 1972; Stigler, 1982).

Existem diferentes tipos de monopólios, podendo se destacar o monopólio natural que é criado por um mandato do consumidor; o monopólio puro que é considerado quando existe somente um único vendedor em um mercado bem definido com muitos compradores; o monopsônio que se refere à situação em que há um comprador e muitos vendedores.

Na situação de monopólio se estabelece um preço maior e oferece uma quantidade menor que a concorrência perfeita. O monopolista elege o preço e deixa que os consumidores decidam a quantidade que desejam comprar do bem ofertado. A combinação de preço e produção pode determinar a maximização de lucros da firma, ou seja, numa certa taxa de produção o ingresso da renda marginal se iguala ao custo marginal, determinando assim o preço máximo ao qual é possível atender a curva da demanda.

As principais diferenças entre uma empresa monopolista e uma competitiva é que no caso do monopólio, há uma maior margem para estabelecer o preço, mesmo que controle não seja absoluto. A empresa monopolista tem maior liberdade para ajustar tanto o preço como a quantidade produzida com o fim de maximizar os benefícios.

Para que um monopólio seja eficaz não tem que existir nenhum tipo de produto substituto ou alternativo para o bem ou serviço que oferta o monopolista, e não deve existir a menor ameaça possível. Isto permite ao monopolista o controle dos preços. Para exercer um poder monopolista devem ocorrer as seguintes condições:

- controle de um recurso indispensável para obter o produto;
- dispor de uma tecnologia específica que permita a empresa ou companhia produzir, a preços razoáveis a quantidade necessária para abastecer o mercado; esta situação às vezes se denomina monopólio natural;

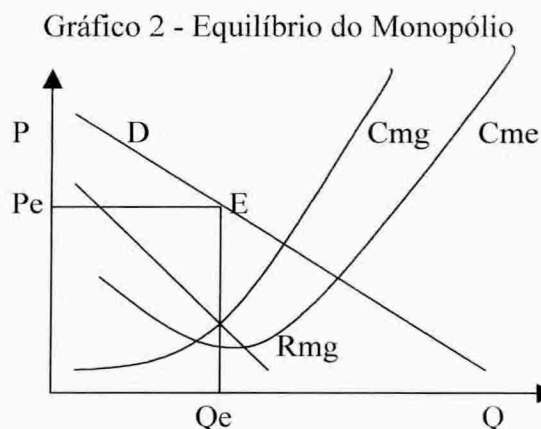
- dispor do direito a desenvolver uma patente sobre um produto ou um processo produtivo;
- desfrutar de uma franquia governativa que outorga a empresa o direito exclusivo para produzir um bem ou serviço em determinada área.

Quando um mercado apresenta uma composição de monopólio, simplesmente existe uma única firma que supri os bens de uma cesta específica de bens. Na terminologia de mercado ele nasce como consequência da vontade majoritária dos consumidores que, em um verdadeiro processo democrático (de mercado) vota com suas compras.

Tem-se desenvolvido complexas teorias para explicar o comportamento da empresa monopolista e as diferenças desta com uma empresa que opera em um marco competitivo. Uma empresa monopolista, como qualquer outro negócio, tem que enfrentar a duas forças determinantes:

- um conjunto de condições de demanda do bem ou serviço que produz;
- um conjunto de condições de custo que determinam quanto tem que pagar pelos recursos que necessita para produzir e pelo trabalho requerido para a sua produção.

Toda empresa deve ajustar sua produção para maximizar seus benefícios, ou seja, que possa maximizar a diferença entre o que entra pelas suas vendas e os custos que tem de cobrir para produzir a quantidade de bens vendidos. O nível de produção que maximiza os benefícios vem dado pela quantidade que permite colocar o preço ao máximo possível. As considerações efetuadas ao caso do monopólio são aplicáveis a todos os chamados duopólios, oligopólios, cartéis e trust. Não há tecnicamente nenhuma diferença entre os monopolistas já que se trata de um ou de muitos. O gráfico 2 a seguir permite visualizar como ocorre o equilíbrio do monopólio:



Fonte: Spínola e Troster (1998)

As curvas de Custo Médio (Cme) e Custo Marginal (Cmg) definem a estrutura de custo da firma. Como o monopolista maximiza o lucro no nível de produção em que a Receita Marginal é igual ao Custo Marginal, o ponto E define o nível de produção (Q_e) em que o monopolista está maximizando seu lucro vendendo a quantidade Q_e , na unidade de tempo, pelo preço P_e por unidade.

A análise precedente mostra que o ponto onde o custo marginal é igual à receita marginal corresponde àquele de equilíbrio da firma monopolista. Não é demais enfatizar que o preço de cada unidade do produto é determinado pela curva de demanda; o lucro é determinado pelo preço e custo médio. Normalmente em uma situação de monopólio, como a firma opera em um preço superior ao seu custo marginal, para o consumidor há uma perda, representado por uma menor quantidade ofertada a um nível de preço maior.

Essa situação, representa uma ineficiência do ponto de vista de Pareto, pois os consumidores estariam dispostos a pagar mais por uma unidade de produto do que custa para produzi-la e, portanto, existe aqui uma possibilidade de melhora na visão de Pareto. Do lado do produtor a quantidade extra de seus produtos é vendida por um preço p onde $P(Q_m) > p > Cmg(Q_m)$, como todas as unidades estão sendo vendidas pelo mesmo preço de antes e ainda a venda da unidade extra o produtor terá um excedente.

No entanto o nível de produção eficiente é aquela onde se iguala o que consumidor está disposto a pagar por uma unidade extra de produto ao custo de produzi-la, ou seja, $p = Rmg = Cmg$. O monopolista estaria disposto a vender uma unidade adicional a um preço mais baixo, se não fosse necessário diminuir o preço das demais unidades disponíveis à venda.

Por outro lado, é preciso considerar também que no processo de regulação o governo tem o objetivo de promover a competição, corrigir as imperfeições do mercado, garantir o livre acesso às redes, promover o incentivo à eficiência, garantia à qualidade do serviço e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Segundo Pindyck & Rubinfeld (1999 p. 662-663), os mercados apresentam falhas devido a quatro razões básicas:

- poder de mercado: é a capacidade que os vendedores ou compradores podem ter de exercer influência no preço de uma mercadoria;
- informação incompleta: se os consumidores não tiverem informações exatas a respeito dos preços de mercado ou da qualidade do produto, o sistema não pode operar

eficientemente. A falta de informação pode estimular os produtores a ofertarem quantidades excessivas de determinados produtos e quantidades insuficientes de outros;

- externalidades: ocorre quando alguma atividade de produtos ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção, o qual não está diretamente refletido nos preços de mercado;

- bens públicos: o mercado não consegue ofertar mercadorias valorizadas por muitos consumidores.

É preciso lembrar também que se pode utilizar dois modelos distintos entre si para se estudar as indústrias e mercados. O primeiro deles refere-se ao método de análise denominado "*Structure-Conduct-Performance*" que constitui um dos paradigmas que tem origem no campo da análise econômica da organização industrial apresentado por Mason (1934). O segundo modelo utilizado refere-se ao trabalho apresentado por Porter (1993), tratando das cinco forças competitivas da indústria.

2.4 Objetivos e métodos de regulação setoriais

Dentre os principais instrumentos de regulação destaca-se o controle de preços (tarifas) que objetiva evitar a prática de fixação de preços abusivos por parte do monopolista; nas condições de entrada e saída nos mercados, através da criação de barreiras institucionais visando assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva e o controle da qualidade do serviço prestado.

A regulação econômica assume papel fundamental diante dos agentes econômicos para garantir o nível de eficiência no mercado onde estas firmas operam. Para Schumpeter (1985 p.101) os princípios reguladores estão ligados ao processo econômico, se desobstruindo, primeiramente, não tolera excedentes de valor no caso de produtos individuais, e, em segundo lugar, sempre força para cima os valores dos meios de produção, até alcançarem os produtos.

Segundo Schumpeter (1985) esses princípios são imediatamente válidos numa economia não-mercantil e são realizados pela livre concorrência num sistema capitalista. Onde os preços dos meios de produção em livre concorrência devem ser tais que esgotem o preço do produto. Mas se não for possível, o preço do produto deve cair de modo correspondente. O lucro não aconteceria sem o auxílio do empresário e sem que a condição

adicional necessário no sistema capitalista seja cumprida, o lucro obtido não pode ser retirado de imediato pela concorrência.

Os princípios que nortearam as iniciativas no campo da regulação econômica até os anos setenta se fundamentaram na análise tradicional do bem estar. A partir da teoria do bem estar tornou-se possível considerar a intervenção do Estado na economia. Para Smith (1962), a análise das causas do crescimento econômico pode ser demonstrada pelo comportamento individual e livre das pessoas na produção e troca de bens e serviços. O Estado deveria evitar a intervenção em suas ações, isto é, não deveria haver atividade regulatória ou fiscalizadora no estabelecimento de preços, quantidades, definição de padrões de qualidade, metas de investimento etc.

Adotando ações individuais e em circunstâncias específicas as pessoas estariam buscando o interesse privado e comum condizente com o bem comum dos cidadãos. Em termos gerais, portanto, pode-se afirmar que a análise do bem estar objetiva definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum.

O marco inicial dessa análise foi feito por Pigou com a publicação do artigo Riqueza e Bem estar (1920). Após sua publicação produziu significativa colaboração para a análise da regulação econômica, além, de outras formas de atuação econômica do Estado como a tributação, oferta de bens públicos, etc. Sua análise envolve também preocupações com a autoridade de regulamentação que tem por objetivo a eficácia econômica. Trata-se de um recurso de interesse geral, uma vez que a existência das falhas (bens públicos, externalidades e monopólio natural) do mercado, coloca em evidência o quadro da economia do bem-estar, o que justifica a intervenção pública.

O Estado, através do processo de regulamentação, deve influenciar o comportamento das firmas e dos consumidores. As atividades de ordem normativas visam atender os objetivos de alocação ótima dos recursos do tipo paretiano (situação na qual não se pode melhorar o bem-estar de um indivíduo sem deteriorar de um outro indivíduo).

De fato, tais considerações são difíceis de serem admitidas como infalíveis. Um exemplo de regulamentação pode visto com a visão de “*Ramsey-Boiteux*” sobre as condições de equilíbrio dos monopólios. O método proposto trata dos monopólios naturais com multi-produtos. A aplicação da solução de segundo melhor (*second rang*) é mais delicado quando se aplica em negócios dessa natureza. Trata-se de determinar para os diferentes produtos ofertados preços suficientes para cobrir globalmente os custos fixos tudo minimizando a perda dos ganhos dos consumidores.

Para respeitar a restrição orçamentária, os preços devem ser superiores ao custo marginal, mas a questão é diferencia-los para que a perda dos ganhos seja a mesma para as diferentes categorias de consumidores. A regra proposta por *Ramsey-Boiteux* consiste em fazer pagar aos utilizadores um preço onde o desvio em relação ao custo marginal é mais elevado que os consumidores cativos. Mais precisamente, este desvio deve ser inversamente proporcional a elasticidade-preço da demanda.

Partindo de uma visão dominada vista pelo individualismo metodológico, pode-se investigar as condições em que ocorre a livre interação entre ofertantes e demandantes para promover o bem comum. Portanto, uma adequada compreensão do conceito de falhas de mercado e do modo como ele afeta as questões de ordem regulatória dos mercados, passa pelo teorema fundamental do bem estar social.

A regulação econômica deve ser considerada, portanto, no âmbito das funções do Estado e dos teoremas que indicam os fundamentos do bem-estar comum da população. Há limites que não estavam sujeitos à contestação como hoje se observa nos vários campos de pesquisa. As principais transformações das economias dos países capitalistas avançados vêm colocando discussão a necessidade de reavaliar a sistemática dos fundamentos teóricos que estão inseridos no campo da regulação econômica.

Existem, desse modo, diversas correntes que podem facilitar a interpretação do modo como as empresas são reguladas em um determinado mercado. Como já observado, os principais aspectos estão relacionados com a sistemática de estabelecimento de preços, o que pode inibir a realização de investimento ou inibir os abusos de certos agentes econômicos.

As regras tarifárias empregadas tradicionalmente são a tarifação a custo de serviço e a custo marginal. Tem-se também, a partir de experiência mais recente, a regulação dita por incentivos, e.g. *price cap*. Dos vários tipos de controle de preços o que mais se destacam são a tarifação pelo custo do serviço ("*Cost of service*") e o "*Price Cap*".

2.4.1 Tarifação pelo custo do serviço

A tarifação pelo custo do serviço consiste em remunerar os custos operacionais decorrentes do processo de produção e cobrir os custos médios ponderados da estrutura de capital ao se fixar uma taxa de remuneração sobre o capital investido. As tarifas são calculadas com base nesse parâmetro, a um nível de consumo previsto por cada empresa. A

firma escolhe seus projetos e insumos, escolhe a melhor estratégia a ser adotada e faz a gestão das decisões quanto aos custos e receitas, cabendo ao órgão regulador definir a taxa de retorno dos ativos. A pressuposição básica é que o preço do serviço será calculado no ponto onde a curva de demanda corta a curva do custo médio.

A sua fórmula geral para se calcular o custo do serviço de uma empresa pode ser descrita da seguinte forma:

$$RT - Do - Qd = r_i \times AF$$

Sendo:

RT = Receita operacional total

Do = Despesas operacionais

Qd = Quota de depreciação dos ativos fixos

r_i = Taxa de remuneração dos ativos fixos definida em lei pelo regulador

AF = Total de investimentos não depreciados.

Assim, o cálculo do preço médio é decorrente dos seguintes cálculos:

$$P_m = (Do + Qd + r_i) = RT / Q_{tes \text{ vendidas}}$$

O preço estipulado pelo regulador não deverá exceder o valor dos custos e a taxa de retorno fixada por unidade produzida. O objetivo deste método é possibilitar a empresa a recuperar o capital investido no período da concessão, acrescido de uma determinada taxa de retorno sobre o capital aplicado. A obtenção da taxa de retorno sobre o capital investido dependerá de uma boa administração da empresa.

De tempos em tempos, as empresas solicitam ao órgão regulador a revisão tarifária com o objetivo de modificar as tarifas cobradas, devido às mudanças ocorridas nos custos operacionais e de capital. Cabe ao regulador a realização de uma auditoria para constatar os dados informados e analisar se não há nenhuma perda por parte das partes envolvidas. Após essa análise, o regulador pode decidir pelo aumento ou diminuição das tarifas praticadas. Cada empresa, por sua vez, tem a missão de distribuir os custos entre os

diversos segmentos de consumidores, levando em consideração uma distribuição justa dos mesmos.

2.4.2 Tarificação Price Cap

No início dos anos 80 a Inglaterra iniciou a privatização dos setores econômicos que estavam em poder do Estado. Com essas mudanças, nasceu a regulamentação das tarifas dos monopólios pelo estabelecimento de um limite (*plafond*) de preço. Essa proposição foi feita por Littlechild através de um relatório publicado em 1983 que analisava o processo de regulamentação da *British Telecom*. Suas idéias se voltam para uma regulamentação que visa proteger os consumidores dentro de um contexto em que hajam a concorrências entre os agentes econômicos (Armstrong, Cowan e Vickers; 1993, p.167).

A regulamentação pelo sistema “*price-cap*” protege os consumidores dos comportamentos monopolistas de certas atividades, num quadro em que se busca deixar a firma com um grau de liberdade em seu processo de tarifação (Littlechild e Beesley, 1989), podendo se atribuir três vantagens em relação ao sistema do custo do serviço (*cost plus*), quais sejam: a) incentivo à eficácia da firma; b) permitir a padronização dos procedimentos regulamentares; c) introduzir a flexibilidade das tarifas para uma firma de multi-produtos.

O sistema “*price-cap*” global deixa ao monopólio multi-produtos uma certa liberdade de tarifação sem que isso provoque uma elevação nos preços aos ganhos dos consumidores. A firma é levada a uma maior grau de eficácia e à inovação devido a redução do custo global. Com efeito, nenhuma taxa de margem é a fixada a priori.

Este mecanismo de fixação de tarifa compreende uma regra de reajuste por índice público de preços acompanhado de previsão de redução de custos por aumento de produtividade. A idéia, portanto, é estimular de forma simples e transparente a busca do aumento da eficiência econômica por parte dos agentes econômicos.

As diferentes formas do price-cap: o preço ideal

Uma vez que o regulador opte por uma regulamentação de estabelecer um limite superior de preços, ele deve fixar a estrutura que leva em conta a aplicação de tarifas da

firma. O objetivo é a maximização do ganho global tal que seja definido pela seguinte relação:

$$W(p) - V(p) = +\alpha\pi(1)$$

Onde:

α = representa o peso acordado ao lucro da firma em relação ao ganho dos consumidores.

$(V(p))$ = duas opções se apresentam, ou seja, cada produto ou serviço proposto pela firma é submetido a um limite de preços distintos, sendo que no conjunto das tarifas aplicadas deve-se respeitar o limite global.

Armstrong, Cowan e Vickers (1993, p.66) mostram que o limite global é preferível para o regulador. Considerando uma firma regulamentada que fornece “n” bens, o regulador pode fixar os limites específicos a cada um dos bens onde (p, \dots, p) corresponde ao seu objetivo em termos ganho global. Então, a firma é autorizada a fixar seus preços sob a restrição de que o ganho dos consumidores seja superiores ou igual ao ganhos $V(p, \dots, p)$.

Portanto, o conjunto de preços da firma será dado por:

$$p/V(p, \dots, p) - V(p, \dots, p) =$$

Ao restringir o número de produtos propostos pela firma a dois, ela deve fazer o possível para construir a curva de iso-lucro $V(p, p)$. Dentro do quadro do price-cap ideal, o regulador é capaz de definir o nível de lucros que ele deseja para obter o controle das tarifas da firma. Assim, existe necessariamente um limite global (p) equivalente em termos de lucro do consumidor ao nível superior específico (p, p) .

Duas vantagens são atribuídas ao “*price-cap*” na literatura econômica. De um lado, trata-se de do caráter incitativo do modo de controle; e, de outra parte da possibilidade de ofertar uma expectativa de atender o ótimo de “*second rang*”. A principal vantagem do “*price-cap*” é oferecer incentivos para que a firma mostre sua capacidade de conseguir maiores níveis de eficiência. Com efeito, como indica a regra definida neste sistema,

busca-se reduzir os custos e riscos da taxa interna de retorno, o que leva à modificação do sistema de controle por parte do regulador.

Para Linhares et al (2001), “O *price-cap* é visto como um método tarifário simples e transparente que pode proporcionar o maior grau de liberdade de gestão possível para as empresas em regime de monopólio natural, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os consumidores”

Sua fórmula original ficou conhecida

$RPI - \Delta X = \text{Retail prices index menos um fator de produtividade.}$

Portanto, a adoção desta fórmula contribui para reduzir o risco de captura das agências reguladoras quando não as expõe a uma situação de assimetria de informações, o que, por sua vez, incentiva a ação eficiente das firmas. Com preços fixos as empresas são levadas a buscarem a redução de custos no período em que ocorrem as revisões das tarifas.

Esse mecanismo indica que, em caso de qualquer diminuição real de custos em relação à meta de produtividade estabelecida pelo regulador, esta poderá ser apropriada pela firma regulada, por um período estabelecido pelo órgão regulador. Dessa forma, a firma teria o incentivo de reduzir seus custos. Este método consiste em estabelecer, através de contratos de concessão, um mecanismo de reajuste tarifário automático e periódico, resultando em diminuição de intervenção pelo regulador. O fator produtividade tem a missão de fornecer ao regulador um mecanismo de controle da eficiência da empresa, onde esta poderá se beneficiar ou ser notificada.

Os princípios de regulação não são recentes pois sempre o homem utilizou-se de instrumentos para manter o equilíbrio do mercado, seja através das leis, medidas e práticas de ordem restritiva ou expansionista adotadas pelos agentes econômicos. Porém, ao longo da história econômica modificou seus instrumentos para atender as novas necessidades de constantes transformações na ordem econômica mundial.

Para Linhares et al (2001), “Além do *price-cap*, outro mecanismo regulatório que busca introduzir mecanismos de incentivo para as firmas monopolistas é o *yardstick competition*. Trata-se de uma forma de regulação também conhecida como regulação de desempenho, adotada nos casos de monopólio natural. Esse instrumento procura estimular a redução de custos entre as empresas, reduzir as assimetrias de informação existentes e estimular maior eficiência econômica (Armstrong, Cowan e Vickers, 1994).

Através desse método, o regulador pode estabelecer padrões de avaliação do desempenho das firmas que são utilizados na avaliação de custos e preços. Esse mecanismo é adotado para a comparação entre firmas de um mesmo setor que constituam monopólios regionais semelhantes.

De modo global, pode-se considerar na Tabela 1 as principais diferenças entre os sistemas de controle de preços adotados pelas agências de regulação quanto as empresas monopolistas nos serviços públicos:

Tabela 1 - Regimes tarifários

Descrição	Vantagens	Desvantagens
Cost-plus (CM+ TR)	remuneração justa, baixo risco	Ineficiência, problemas de comportamento
Price-cap (IPC -X)	Eficiência, repartição com consumidores	Qualidade do serviço, ganhos excessivos
Ramsey-Boiteux (CI +F*I/e)	Sinalização adequada, solução teórica	Complexidade, função do serviço público
	(Second-best)	
ECPR (Baumol-Sidak) (CI +Cop)	Indiferença, seleção dos mais eficientes	Tarifas muito elevadas

Fonte: Dias (2000)

2.5 Políticas de defesa à concorrência

Para Porter (1992), a transformação tecnológica é um dos principais condutores da concorrência. Ela desempenha um papel fundamental na mudança estrutural das empresas, bem como na entrada de novas empresas. Ela é também um grande equalizador, acabando com a vantagem competitiva até mesmo de empresas fortes e estimulando outras menores a crescer. Um grande número das grandes empresas de hoje surgiu de transformações tecnológicas capazes de explorar um novo produto ou um novo meio de produção. De todas as coisas que podem modificar as regras da concorrência, a transformação tecnológica destaca entre as mais importantes.

O processo de reestruturação das firmas de rede modificou profundamente o modo de organização industrial. A partir deste momento, as firmas acrescentam ao processo produtivo, em intervalos de tempo cada vez menores, inovações tecnológicas, o que resulta em custos cada vez menores e ganhos de lucratividade cada vez maiores. Tendo esta firma a necessidade de adotar condutas de caráter anticompetitivas devido a grande concorrência entre outras firmas do setor.

O Estado desempenha papel fundamental elaborando medidas para acirrar a concorrência e removendo as barreiras à entrada neste setor, preservando a competição e conseqüentemente incrementando a eficiência econômica. No entanto existem sistemas legais especificamente voltados para essa finalidade que consistem nas chamadas leis de defesa da concorrência (ou leis antitrustes).

Políticas de defesa a concorrência estão baseadas na teoria de organização industrial conhecida como Estrutura-Condução-Desempenho, que tem como maior objetivo à avaliação de desempenho de um determinado mercado frente ao desempenho esperado em uma situação de concorrência perfeita, ou seja, será possível determinar as tomadas de decisões das firmas que limitam a capacidade de atender as necessidades demandadas pelos consumidores. Identificado às decisões praticadas pela empresa que resultara em danos a concorrência o Estado entre em ação fazendo uso da legislação antitruste, para reverter à situação estabelecida de ineficiência econômica. (Azevedo, 1998 p. 209)

Para (Pindyck & Rubinfeld, 1999) a literatura econômica utiliza para análise antitruste a noção de poder de mercado como principal referência para identificação a restrições à concorrência. O excessivo poder de mercado ocasiona problemas de equidade e imparcialidade; se uma empresa exerce seu poder de monopólio, ela estará lucrando à custa dos consumidores. O objetivo primário da Lei antitruste é a promoção de uma economia competitiva, por meio da proibição de ações que sejam capazes de limitar, ou tenham possibilidade de limitar, a concorrência e por meio de restrições a estruturas de mercado sejam permissivas.

As práticas restritivas verticais correspondem aquelas que ocorrem no âmbito das relações entre empresa que se relacionam como compradoras e vendedoras ao longo da cadeia produtiva. Horizontais são aquelas que reduzem a concorrência entre as empresas de um mesmo mercado.

Horizontais

➤ preços predatórios – são definidos como prática deliberada de preços abaixo do custo variável médio, visando eliminar concorrentes para concentrar mercado, em momento posterior, poder praticar preços e lucros mais próximos do nível monopolista. Consistem em acordos entre concorrentes ou em concorrência predatória entre eles.

➤ cartéis – empresas concorrentes firmam acordos explícitos ou tácitos, que afetam

parte substancial do mercado relevante, as firmas estabelecem preços, quotas de produção e distribuição e divisão territorial. As empresas aumentam preços e lucros para níveis próximos dos de monopólio.

- outros acordos entre empresas – costuma-se distinguir dos cartéis aquelas “restrições que envolvem apenas parte do mercado e/ou esforços conjuntos temporários voltados à busca de maior eficiência, especialmente produtiva ou tecnológica”, que exigem uma avaliação mais detalhada sobre os possíveis benefícios, pois, normalmente, apresentam efeitos anticompetitivos menores que os cartéis;
- acordos de associações de profissionais – práticas que limitam injustificadamente a concorrência entre profissionais, principalmente pelo tabelamento e preços.

Verticais

- fixação de preços de revenda – estabelecimento, pelo produtor, mediante contrato, o preço (mínimo, máximo ou rígido) a ser praticado pelos distribuidores/revendedores, garantindo por ameaça efetiva de sanções pela não-observância da imposição. Em geral, efeitos anticompetitivos são maiores quando os preços fixados têm a função de mínimos (ou rígidos com função de mínimos);
- restrições territoriais e de base de clientes – estabelecimento de limites, impostos pelo produtor, das áreas de atuação dos distribuidores/revendedores, restringindo a concorrência e a entrada em diferentes regiões do mercado-alvo;
- acordos de exclusividade – se estabelece um acordo entre revendedores/distribuidores onde se comprometem em adquirir bens/serviços de determinado produtor (ou vice-versa) com exclusividade, ficando proibidos de comercializar produtos de rivais;
- recusa de venda/negociação (ou boicote) – estabelecimento unilateral, pelo fornecedor ou comprador, de condições de negócio oferecidas a distribuidores/revendedores ou fornecedor, se forma uma rede própria de distribuição/revenda e fornecimento. Em geral utilizado como forma de retaliação contra distribuidores/revendedores ou fornecedores que não estejam dispostos a participar dos acordos de exclusividade ou fixação de preços de revenda;
- venda casada – se impõe ao comprador por meio de subordinação de que a venda

de um produto/serviços será realizada apenas com a aquisição de outro produto/serviço. O vendedor usa o poder de mercado do produto vendido para criar ou aumentar o poder de mercado de outro produto;

➤ discriminação de preços – o produtor utiliza-se de seu poder de mercado para fixar diferencialmente preços (ou outras condições de venda) de um mesmo produto/serviço para diferentes compradores, de forma a elevar os seus lucros em relação ao mercado competitivo através da apropriação do excedente do consumidor. Esta prática não é intrinsecamente anticompetitiva. E frequentemente está associada a eficiências.

Quanto à intervenção de caráter estrutural, são considerados atos verticais as fusões, aquisições ou *joint-venture* em uma mesma cadeia produtiva, aumentando barreiras à entrada e práticas discriminatórias nas operações do mercado. Os chamados atos horizontais se estabelecem entre empresas concorrentes no mesmo mercado, evitando assim o aparecimento de estruturas competitivas.

A concentração dos mercados surge devido a regime de integração empresarial, para evitar que a concentração de mercados prejudique a ordem econômica o Direito Antitruste tem papel fundamental na aplicação de leis que venham coibir esta prática tendo em vista as características maléficas a eficiência econômica.

O grau de concentração de qualquer setor produtivo poderá ser calculado através do Índice Herfindahl-Hirschman (HHI). Calcula-se esse índice somando-se os quadrados das participações de cada empresa no mercado, o HHI varia de 0 a 10000. Se o índice aproximar-se do máximo que é 10000 pontos será um monopólio puro.

Para analisar um mercado, aplicando princípio da razoabilidade, esses requisitos constituem condições necessárias, mas não suficientes, para considerar uma conduta prejudicial à concorrência. É preciso avaliar seu efeito anticompetitivo e ainda poderá seus possíveis benefícios (eficiências) compensatórios. Os passos desta análise são:

- caracterização da conduta – identificação da natureza da conduta e definição de seu enquadramento legal; verificação da existência de evidências suficientes da conduta de autos;

- análise da posição dominante – determinação do(s) mercado(s) relevante(s); estimativa das participações no conjunto das empresas nos mercado(s) relevante(s); análise das condições concorrenciais, efetivas e potenciais (barreiras à entrada), no(s) mercado(s) relevante(s) (incluindo condições institucionais);

- análise e conduta específica – avaliação dos danos anti-concorrenciais da conduta sobre este(s) (ou outros) mercado(s); exame de possíveis ganhos de eficiência econômica e outros benefícios gerados pela conduta; avaliação final (ponderação) dos efeitos anti-competitivos e das eficiências econômicas de conduta. (CADE, 1999)

No entanto a análise realizada pela legislação antitruste tem imprescindível missão onde cabe decidir quanto às alternativas a serem tomadas a fim de garantir o perfeito funcionamento do mercado em conjunto aos interesses das empresas dos setores produtivos.

A concorrência representa para a ordem econômica os meios pelos quais se busca um mercado com perfeita alocação dos seus recursos produtivos e conseqüentemente uma maior eficiência econômica. Porém para manter um ambiente competitivo entre os agentes econômicos é necessário criar instrumentos que são utilizados como limite à ação destes. Além da alocação eficiente dos seus recursos produtivos o agente econômico visa o lucro máximo. A incompatibilidade na busca de resultados entre agentes econômicos e Estado provoca reações adversas na tentativa de se burlar o sistema e criar métodos para atingir o lucro máximo. Situação que exige do Estado tomada de decisões enérgicas como a regulação dos setores para minimizar a atuação predatória por parte dos agentes econômicos, protegendo e mantendo o bem-estar da sociedade e o perfeito funcionamento do mercado.

CAPÍTULO 3 – O PAPEL DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO.

3.1 Origem e finalidades da regulação

A origem da regulação das atividades econômicas teve início nos Estados Unidos em 1887 quando foi criada a *Interstate Commerce Commission* (ICC) com a responsabilidade de regular a economia e os serviços das empresas que realizavam o transporte entre os Estados americanos. A ICC é a primeira Comissão de Regulação na história da economia americana, estabelecida em consequência da indignação pública contra as práticas e abusos nos transportes de grãos, feita via estrada de ferro. A lei americana incorporou, além do transporte de superfície nas estradas de ferro, as demais atividades das empresas que tratavam dos fretes, transportes de água, encanamentos de óleo, corretores e demais agências autorizadas a funcionarem nessa área.

Inicia-se assim, a instituição de uma série de agências que hoje fazem parte do Direito Administrativo norte americano. Ampliaram-se os fundamentos econômicos com os fundamentos jurídicos e constituiu-se o denominado “direito das agências” com objetivos de descentralizar a organização das decisões públicas.

Em muitos países, a idéia de regular as atividades econômicas tornou-se essencial aos governantes. Promover a competição dentro de sistemas de controle de preços e investimento surgiu como um fato novo para os governantes. Nos sistemas tradicionais adotou-se uma prática de exercer o controle em torno das empresas onde o Estado tinha a maior parte do capital (*state-owned*). Os princípios adotados voltaram-se para proteger a economia via políticas da substituição de importação. Os monopólios de Estado em alguns casos, tinham sido ajustados acima do considerado razoável pelo excesso do nacionalismo.

Desde então outros países também aprovaram a idéia de implantação das agências reguladoras, embora cada país tenha desenvolvido um modelo jurídico-institucional apropriado às suas características próprias, mas, com a mesma finalidade de controlar a prática abusiva dos agentes econômicos. A escolha de um instrumento regulatório apropriado deve ser feito com base nas justificativas que subsidiam sua intervenção. Uma

vez acordado com os princípios identificados, o “*policy-maker*” deve avaliar as alternativas entre os diferentes instrumentos, cada um com seu próprio jogo, vantagens e desvantagens. Embora haja diversas modalidades do raciocínio a este respeito, não se deve ser excluída a pergunta típica de que um instrumento selecionado deve fazer com que as transações econômicas tenham o menor custo possível.

As justificativas para a intervenção lógica de regular devem somente existir onde o mercado não regulado não alcança os resultados desejados. Historicamente, os governos talvez estivessem por demasiado pronto para adotar alguns regulamentos sem primeiro verificar se a intervenção era realmente necessária. Como consequência é freqüentemente difícil identificar o raciocínio exato que motiva uma intervenção na economia.

Não obstante, na base da literatura padrão existir uma lista exaustiva de justificativas econômicas e não-econômicas, os exemplos econômicos principais referem-se às falhas apresentadas pelo mercado. Nesse sentido, a principal linha de argumentos está dirigida para:

- a) monopólios ou impedimentos legais significativos que impedem o bom funcionamento do mercado competitivo;
- b) inadequação ou assimetria de informação afetando a relação entre ofertantes e consumidores;
- c) externalidades (*spillover effects*), cujas atividades afetam terceiros em caminhos que não se refletem diretamente nos preços fixados pelos produtores;
- d) problemas de coordenação que se refletem nos custos de fornecimento, confiabilidade de qualidade.

As teorias da regulação não foram aplicadas muito extensivamente no Reino Unido, embora este país tenha sido o mais adiantado quanto à regulamentação de se ter uma política econômica. Nesse sentido, a Inglaterra passou por três momentos distintos no campo da regulamentação das atividades econômicas monopolistas, quais sejam: regulamentação da estrada de ferro (*railway*) entre 1825 a 1844; falha regulatória no desastre de Aberfan em 1966; e desenvolvimento de um teste padrão de regulamentação após 1979.

Por muito tempo a análise econômica vem justificando a intervenção do poder público para garantir o fornecimento de bens coletivos, pelo fato de que os agentes econômicos não encontram interesse em produzir certos bens ou serviços onde a sociedade

tem necessidades. Tais deficiências pelo lado da iniciativa privada são denominadas de “*market failures*”.

Tais falhas levam a uma intervenção do Estado para garantir o fornecimento de bens e serviços que podem ser agrupados em três categorias distintas: a presença de externalidades, rendimentos de escala crescentes e bens coletivos. Geralmente os problemas de informação imperfeita e os custos das transações que fazem desses fenômenos de seleção, estão em relação adversa à questão do risco moral, isto é, uma má alocação de recursos por parte do mercado.

No Brasil as agências de regulação surgem a partir de 1997 como decorrência do projeto do governo federal de promover transformações econômicas pela redefinição do papel da administração pública e da máquina estatal e particular. O Estado brasileiro adota a premissa de se retirar do cenário nacional como provedor principal dos serviços públicos essenciais. Desenvolve a estratégia de delegar autoridade a outros órgãos classificados como autarquias de regime especial que possa realizar, sob sua fiscalização, a função de promover o desenvolvimento dos serviços essenciais a sociedade.

Tal estratégia segue a mesma linha adotada por outros países que se basearam por sua vez nas diretrizes definidas pelo Consenso de Washington. Uma das diretrizes mais importantes refere-se a privatização das empresas e desregulamentação.

Segundo Tojal (2002), após as duas crises do petróleo na década de 70, a concepção do Estado de bem-estar, que fora implementado com os excedentes da produção desse período - provedor de direitos sociais numa fase de crescimento da economia capitalista no mundo - deu lugar a um quadro de crescimento e ineficácia das antigas estruturas.

As agências reguladoras passaram a ser utilizadas como instrumentos que atuavam para que a descentralização do Estado fosse garantida através da delegação da autoridade pública aos agentes econômicos. Em jogo estava a busca pela eficiência econômica no processo de alocação dos recursos da economia como um todo.

A Figura 1, a seguir, demonstra o papel de mediador que a agência reguladora desempenha no momento que precisa preservar os interesses das políticas públicas, preservação e cumprimento dos contratos com os empresários (o prestador do serviço público delegado) e a defesa dos interesses do consumidor(o usuário do serviço):

A Figura 1 - Papel da agência reguladora



Fonte: Revista da AGERGS (1999)

Segundo Cima (2002), o regulador se investe da condição de garantidor da manutenção das relações equilibradas com o argumento de que busca assegurar a prestação dos serviços de forma adequada, universal, contínua e com qualidade. Assim, as tarifas devem ser justas para quem paga e suficiente para o investidor manter a saúde financeira de sua estrutura de operações comerciais e financeiras.

A tarefa essencial do governo na etapa de inovação é criar um ambiente no qual as empresas sejam (e continuem sendo) inovativas e dinâmicas. Seu papel deve passar de ator e tomador de decisão para o de facilitador, sinalizador e estimulador. A intervenção nas ações empresariais deve diminuir substancialmente. As influências mais significativas do governo, nessa etapa, estão na criação de fatores avançados que subsidiem a melhoria das condições de atendimento da demanda (como a fixação de padrões rigorosos de qualidade e elevação das aspirações em áreas como assistência à saúde e qualidade ambiental), desconcentração do poder econômico, garantia de competição e sinalização (Porter, 1989 p.749).

É fundamental, portanto, destacar que a criação das agências reguladoras dentro das perspectivas estabelecidas pelo Estado, demonstra uma nova conduta de descentralização de poderes anteriormente exercida pelo governo. A divisão de responsabilidades visa não apenas o desenvolvimento de setores estratégicos para a economia do país, mas, principalmente a possibilidade de aumentar a oferta de serviços essenciais à maioria da sociedade. Por outro lado, essas ações devem estar integradas às leis antitrustes, que podem ter sido menos necessárias quando os rivais internos estavam lutando para se estabelecer.

3.2 Coordenação econômica entre os agentes econômicos

As agências reguladoras exercem um papel fundamental na mediação de conflitos. Elas podem ser encarregadas de promover a conciliação dos interesses dos empresários diante dos interesses coletivos, a fim de garantir uma prestação de serviços com qualidade e preços justos. As tomadas de decisão das agências devem estar de acordo com a ordem econômica, política e social do país, promovendo o bom funcionamento do mercado. Mas as agências reguladoras enfrentam algumas adversidades como a assimetria de informações, seleção adversa, risco moral e captura do regulador pelos agentes econômicos.

A coordenação de um determinado segmento econômico pode ser assegurada por uma autoridade pública. Para que isso aconteça é suficiente que ela disponha de mecanismos jurídicos que a façam ser respeitada em suas decisões. De forma geral, é procedimento normal de coordenação que caracteriza a grande parte da história humana. Para Friedman (1962) esta solução tem o inconveniente de padronizar o processo de escolha, de impor a conformidade e de criar tensões sociais potencialmente explosivas. Para ele, o mercado constitui outro método de coordenação, permitindo a cada um dos cidadãos a escolher os bens e serviços que ele prefere e pode pagar, qualquer que seja as preferências dos demais.

Nesse contexto, assume papel preponderante o modo como as instituições são consideradas nas economias. De modo geral, pode-se distinguir algumas explicações sobre a coordenação com base nas proposições das abordagens neoclássica, de um lado, das abordagens convencionalistas e institucionalistas, de outro lado. As abordagens teóricas da coordenação se inscrevem principalmente sob a ótica da teoria do equilíbrio geral com um sistema completo dos mercados, a teoria dos jogos não cooperativos, a teoria da agência e, de certo modo, dentro das correntes néo-institucionalistas. Tais abordagens concordam entre si sobre a natureza do problema a resolver, cujo objetivo coloca em cheque a coerência dos planos e escolhas racionais dos agentes econômicos

O que se observa, praticamente em todos os países, é a constante preocupação com os sistemas de incentivos voltados para assegurar certa coerência com o sistema de preços, condições contratuais, etc. O processo de coordenação visa fundamentalmente a permitir que a economia tenha uma eficiência na alocação dos recursos utilizados pelos agentes econômicos privados e públicos.

Na Europa, existe por parte das autoridades federais uma constante preocupação com a coordenação das políticas em todos os segmentos econômicos. A união econômica e monetária, por exemplo, é definida dentro do tratado de Maastricht que foi assinado em 1992. Repousa, de uma parte, sobre uma política monetária independente das instituições dos países com a missão principal de promover a estabilidade dos preços. De outro lado, sobre a coordenação das políticas econômicas que tornam efetiva a responsabilidade dos Estados membros.

A fim de garantir a estabilidade macroeconômica da União européia, os 15 Estados membros definiram em 1997, dentro de uma resolução do Conselho Europeu, um pacto de estabilidade e crescimento, que torna obrigatório o engajamento das autoridades políticas sobre o controle dos déficits públicos. Acompanhado de duas diretivas, o pacto de estabilidade e crescimento, permite evitar os déficits orçamentários excessivos dos Estados membros e reforçar a convergência das políticas econômicas. Dentro do quadro desse pacto, os Estados membros devem apresentar a cada ano, um programa de estabilidade, para aqueles que adotaram o euro como moeda única, e um programa de convergência para os demais.

No âmbito do Mercosul, o processo de coordenação de políticas macroeconômicas tem como funções primárias à programação, coordenação e gestão das tarefas relacionadas com a conjuntura, em particular, no que diz respeito à elaboração e implementação de modelos de programação macroeconômica e a análise da consistência entre as políticas macroeconômicas dos países. Exerce, assim, uma responsabilidade pública que tem a aprovação dos países, em todos os grupos de trabalho e comissões da estrutura do Mercosul.

No caso particular do Pacto Europeu para administrar os problemas globais dos serviços públicos dos Estados Membros, adotou-se as seguintes premissas fundamentais, registradas na “**Carta de los servicios públicos**”:

“La idea de carta de los servicios públicos corresponde al proyecto de un texto en el que se recogerían los derechos fundamentales y los principios reguladores de la prestación de servicios al público. Entre estos principios figurarían: la continuidad del servicio, la calidad, la seguridad de suministro, la igualdad de acceso, un precio accesible, la aceptabilidad social, cultural y medioambiental.

Com essa determinação os governantes têm enfatizado a importância dos serviços de interesse econômico geral, cujas atividades e transações comerciais cumprem a missão

do interesse geral da população, como por exemplo, as redes de transporte, fornecimento de eletricidade e comunicação.² Também, no Tratado de Amsterdam, o Artigo 16 reconhece o lugar ocupado pelos serviços públicos de interesse econômico geral dentro dos valores comuns da União Européia, assim como seu papel no fomento da coesão social e territorial da União.

De modo geral, portanto, é preciso reconhecer a importância na economia moderna, do processo inerente à responsabilidade da coordenação entre os agentes econômicos, consumidores e governo. A economia de mercado precisa de regras e diretrizes que sejam claras, coerentes e pautadas não apenas por métodos científicos que levam a eliminação dos desperdícios dos recursos utilizados, mas considere os fundamentos da responsabilidade ética e social.

3.2.1 Assimetria de informações

Num sistema de econômico onde são determinadas regras por meio de contratos entre regulador e regulado, os interesses são divergentes. Por parte do regulador que preza os interesses coletivos e o regulado que defende seus direitos contratuais, a negociação dos contratos sempre constitui um sério problema a ser resolvido. Um agente econômico que é detentor de certas informações evita divulgá-las para os demais agentes. Mas mesmo que se tivessem informações claras e acessíveis, os agentes olham de maneira diferente, devido seus valores e comportamentos diferenciados. De forma global, o que se observa é a existência de uma assimetria de informações.

Segundo Melissa e Helder (2001) um dos maiores problemas a ser enfrentado pelo regulador setorial, diz respeito à assimetria de informações entre este e a empresa regulada. Para que o agente regulador atue de forma a conseguir extrair da empresa a prestação do serviço de forma eficiente, este necessita de informações detalhadas sobre as atividades econômico-financeiras e operacionais das firmas.

As agências reguladoras são compostas por uma estrutura a partir de um corpo técnico especializado no setor regulado, porém não possui acesso a todas as informações

² Nas Europa, as obrigações específicas do serviço público estão contidas no Artigo 86 e 90, do Tratado da Comunidade Européia.

necessárias sobre o regulado. A agência reguladora não tem como conhecer todas as atividades de uma empresa, por mais capacitada que esteja em termos técnicos.

O regulado tem controle total e profundo conhecimento da atividade que esta exercendo, o que induz as agências reguladoras a tomar decisões baseadas em informações fornecidas pelo regulado. Para as empresas, de modo geral, um motivo para ocultar as suas informações internas, refere-se a preocupação com as empresas concorrentes do setor.

Em decorrência da assimetria de informações o regulador precisa ter instrumentos que lhe permita ter acesso as informações referentes ao regulado, que sejam relevantes as suas tomadas de decisões o que incorre na geração de custos para a obtenção destas. A assimétrica de informações está respaldada por uma das teorias mais importantes para entender o funcionamento dos desvios de eficiência no mercado

A assimetria de informações é um fenômeno que passou a ser considerada no processo das decisões econômicas recentemente. A moderna vida industrial e urbana tratou de colocar o ser homem no anonimato das múltiplas e inúmeras informações. Tanto o número de produtos como a multiplicidade de preços inundou o mercado a ponto de que não se conhecer completamente a sua realidade, oportunidade em que a assimetria de informações assume papel vital nas decisões das empresas e consumidores.

A nível governamental, as agências de regulação buscam minimizar os efeitos da multiplicidade das informações através de regulamentações, o que, por vezes, causa graves problemas de conflitos e negociações entre governo e empresas.

A assimetria de informações, os custos crescentes e seus impactos sobre as finanças das empresas privadas e públicas, leva a inevitável demanda por recursos jurídicos. O problema é agravado quando as cláusulas contratuais assinadas entre as partes não são devidamente cumpridas. Na ausência de regras que regulem as transações financeiras entre firmas, os investidores ficam sujeitos a ocorrência de maiores incertezas e riscos. No campo das instituições financeiras, por exemplo, inúmeras decisões macroeconômicas têm afetado os riscos de crédito, além de tratar de modo desigual os credores no momento da repartição de seus resultados.

Por outro lado, quando as instituições financeiras acreditam estarem integralmente garantidas pelas decisões governamentais, em decorrência dos efeitos sistêmicos de sua falência, elas assumem riscos acima daquilo da posição que fariam caso sofressem o ônus de suas decisões.

Em parte, isso revela as falhas de mercado, onde o poder público deve introduzir mecanismos que levem a transparência de informações inerentes às decisões tomadas. Tal quadro, torna obrigatória a elaboração de regras capazes de estabelecer limites quantitativos aos consumidores e investidores, o que pode permitir a adequação do capital investido e dos bens e serviços ofertados. De forma geral, observa-se que esta linha de pesquisa também está relacionada com as crises dos mercados desregulamentados, a partir da década de 80. Os elevados custos sociais decorrentes das decisões não ótimas dos recursos e os crescentes déficits públicos, impactaram diretamente as finanças públicas e a qualidade de vida da população.

Na visão de Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 795), “Se os consumidores não tiverem informações exatas a respeito dos preços de mercado ou da qualidade do produto, o sistema não operará eficientemente. A falta de informação poderá estimular os produtores a ofertarem quantidades excessivas de determinados produtos e quantidades insuficientes de outros.Finalmente, a falta de informação poderá impedir que determinados mercados apresentem algum desenvolvimento. Ou seja, poderia ser impossível a aquisição a certos tipos de apólice de seguro pelo fato de os fornecedores não possuírem informações adequadas a respeito de quem estaria sujeito a determinados tipos de risco.”

No âmbito das responsabilidades e atividades desenvolvidas pelas agências de regulação assume importância vital o processo de análise de mercado, o estabelecimento de regras para a assinatura de contratos de concessão, definição de preços e remuneração dos ativos, distribuição do mercado, coordenação técnica e comercial do processo de produção, e a questão do meio ambiente, etc.

No campo das telecomunicações assume importância a definição das operações que permitem o acesso às redes de telefonia. A regulação nesse campo tem por objeto colocar uma visão de uma arquitetura onde se possa verificar como a rede de operadores estará operando. Igualmente, essas diretrizes devem estar voltadas para identificar se um operador controla parte da infra-estrutura não duplicável, se existe barreiras à entrada sobre o mercado de acesso e a coleta tráfico nos pontos de entrega locais e regionais. A economia de escala estaria ligada ao processo de diversificação dos serviços para as redes da coleta e de transporte, destacando-se a topologia e cobertura da rede.

3.2.2 Seleção adversa

Em um mercado competitivo a seleção adversa ocorre quando o produto selecionado a ser demandado ocorre de forma ineficiente, devido à assimetria de informações entre ofertantes e demandantes do produto.

Segundo Pindyck & Rubinfeld(1999) “.....esta surge quando produtos de qualidade distintos são vendidos ao mesmo preço, porque compradores e vendedores não são suficientemente informados para determinar a qualidade real do produto no momento da compra. Como resultado, muitos produtos de baixa qualidade e poucos de alta qualidade são vendidos no mercado.”

Do ponto de vista contratual ocorre no momento do fechamento do contrato onde umas das partes tem informações mas age de forma oportunista ocultando as mesmas. Segundo Williamson (Apud Helder e Melissa, 2001), existem dois mecanismos básicos de diminuição de assimetrias visando amenizar oportunismo pré-contratual:

- a) sinalização – diz respeito à emissão de sinais e fornecimento de informações por parte do agente que a detém;
- b) varredura – ocorre quando informação assimétrica e revelada por iniciativa da outra parte, ou seja, diz respeito à busca de informações.

3.2.3 Risco moral

O risco moral é a ação dos agentes econômicos que podem afetar diretamente o risco nas transações econômicas. Para Pindyck & Rubinfeld (1999), “o risco moral ocorre quando a parte segurada pode influenciar a probabilidade ou magnitude do evento que é fato gerador de pagamento”.

O risco moral não altera apenas o comportamento dos indivíduos, mas também cria ineficiência econômica. A ineficiência surge porque, com o seguro, a percepção individual tanto do custo como do benefício da atividade difere do custo ou benefício real da sociedade.

Williamson (Apud Helder e Melissa, 2001) advoga como uma possível solução compensatória frente ao risco moral o estabelecimento dos seguintes mecanismos:

a) monitoramento: diz respeito a uma espécie de auditoria independente, ou monitoramento das condições de execução do contrato, o que torna possível a percepção de comportamentos inapropriados mesmo antes de eles ocorrerem;

b) contratos de incentivos: são mecanismos contratuais que buscam incentivar os comportamentos (alinhamento incentivos) visando eliminar o risco moral e;

c) joint-ventures: implica a posse conjunta dos ativos; esta relacionada a algum grau de integração entre as partes e a finalidade de reduzir o risco de *free-riding*³.

Para Canuto e Lima (1999), “Portanto, na medida em que melhoram as tecnologias internas de medida e administração de risco dos bancos, ao mesmo tempo em que aumentam tanto a profundidade e sofisticação dos mercados financeiros, quanto à mutabilidade das estruturas patrimoniais, os supervisores e reguladores do sistema, na visão de Greenspan, devem procurar continuamente incorporar, quando apropriado, os avanços de mercado (por exemplo: os descritos acima em termos de regulação interna) a suas políticas prudenciais”.

As agências de regulação buscam o uso de modelos internos de risco, como um possível substituto da estrutura corrente ou complemento ao processo de regulação que é baseado nas questões relativas ao capital financeiro investido. Em parte, existe também uma elevada preocupação quanto à variação patrimonial decorrente do fluxo financeiro que se realiza em cada segmento econômico.

Ainda para Canuto (1999), “Mais eficaz seria que os reguladores monitorassem os modelos de estimativa e de gestão de riscos das instituições – incluindo as simulações de situações de stress – estabelecendo apenas os parâmetros mais gerais de aplicação dos modelos. Além disso, ter-se-ia assim a vigência de incentivos via mercado para recompensar e encorajar melhorias nas práticas internas de medida e administração de risco, dado que o retorno de tais melhorias seria incorporado pelas instituições sob a forma de custos mais baixos em termos de capital necessário”.

3.2.4 O sistema de incentivos e os conflitos no mercado

A teoria do agente-principal tem apoiado os reguladores para fundamentar as questões relacionadas com os incentivos. Sua tese baseia-se na relação que existe um ator

³ Trata-se de um comportamento oportunista.

econômico chamado de “principal” e outro ator chamado de “agente”. O principal estabelece uma ligação por meio de uma transação com o agente, e este último tem acesso às informações que muito interessam ao principal.

Para Pindyck e Rubinfeld (1999), “O problema do agente principal está no fato de que os administradores podem procurar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de lucros menores para os proprietários”. Esta relação estabelece dois problemas entre os atores econômicos, a assimetria de informações por parte do agente que pode usar em interesse próprio, prejudicando o principal, e o risco moral onde o agente pode utilizar informações privadas de seu conhecimento para benefício próprio.

Dada a dependência do principal em relação às informações do agente, este pode acabar provocar um problema relacionado com a captura por parte da empresa regulada, uma vez que o principal precisa tomar decisões com base nos dados fornecidos pelo agente. Para não cair na captura, o regulador estrutura um conjunto de medidas a fim de obrigar a empresa regulada a prestar informações confiáveis.

Um dos instrumentos utilizados para evitar a captura do regulador se faz presente na independência das agências que procura dar base para imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios.

Nos estados Unidos da América a experiência com procedimentos regulatórios afeta todas as áreas da sociedade, sendo em que alguns casos estão ligados diretamente à investigação criminal, seleção e execução de ações contra subornos e abusos da legislação. Em particular, a questões relativas a fraudes assumem gigantesca responsabilidade e trabalho pelas autoridades americanas.

Para cada tipo de segmento econômico e corporação, uma lei diferente é estabelecida. Trata-se de um jogo diferente das penalidades que é aplicado aos grandes fornecedores. Nos EUA a maioria de ações de fraude está relacionada com grandes corporações, cujas ações civis mudam a jurisprudência econômica e criminal, na convicção de estarem aumentando a eficiência econômica.

No Brasil, segundo o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (2003), “a importância da independência, a vantagem de distanciar o regulador das partes interessadas, isto é, dar-lhe independência, é que esse mecanismo reduz o risco da captura do regulador pelos interesses tendentes a influenciar indevidamente o processo regulatório e impedir sua efetividade”.

Segundo Araújo (1998), uma situação de captura do regulador pela empresa regulada ou por grupos de interesse, resultará na perda imediata da credibilidade da agência reguladora. Para diminuir as possibilidades de captura o regulador estrutura um sistema de incentivos, que visa estimular ao agente a prestação de informações reais relevantes ao regulador.

A história da propriedade e da regulação das “*Utilities*” nos Estados Unidos, mostra que existem três formas básicas onde os reguladores devem pautar suas decisões: o sistema privado no qual se dá atenção ao monopólio e poder de mercado enfatizando preços, quantidades e qualidade; sistema público operado pelos governos locais no qual enfatiza-se as políticas de preços, em particular, água, eletricidade e esgoto; o sistema de cooperativas cujos membros proprietários atendem basicamente as áreas rurais no tocante a água, elétrica e telefone. Tais “*utilities*” são levadas a ofertarem bens e serviços com baixo custo e qualidade. Assim, a regulação constitui uma mistura de regulação governamental e regulação com governança própria. (*self-governance*).

3.3 Mercados distintos para a regulação

Segundo Possas, Fagundes e Pondé (1998) tradicionalmente, os setores de infraestrutura (*public utilities*) foram marcados pela suposta presença de monopólios naturais, capazes de operar com custos de produção - para um dado nível de produção - menores do que aqueles que estariam associados a uma estrutura de mercado competitiva.

Com o objetivo de proteger o consumidor do abuso de poder de mercado inerente à posição monopolista das empresas nesses setores, os preços dos serviços prestados por essas empresas sempre foram objeto de regulação, seja através da nacionalização das empresas atuantes nesses setores, seja pela criação de órgãos reguladores.

Devido às mudanças estruturais decorrentes das inovações, tecnologia e as privatizações, os monopólios naturais estão desaparecendo. Mas alguns setores como a energia elétrica, telecomunicações e gás natural, apresentam características de monopólio e precisam ser regulados por órgãos criados especificamente para este fim.

A ineficiência do monopólio se revela quando o empresário maximiza o seu lucro diminuindo as condições de bem estar da sociedade. Quando a demanda da empresa é a demanda da indústria os consumidores não possuem opções, e são obrigados a comprar o produto do monopolista.

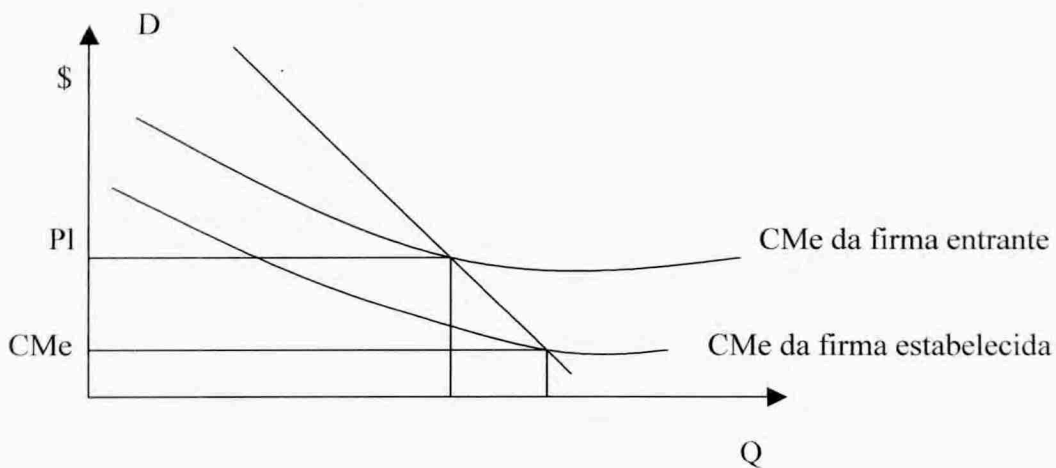
Para Kupfer (2002), qualquer fator que impeça a livre mobilidade do capital para uma indústria no longo prazo e, conseqüentemente, torne possível a existência de lucros supranormais permanentes nessa indústria, constitui barreiras à entrada.

Dentre o conjunto de fatores que afetam o comportamento dos agentes econômicos nesse mercado estão os seguintes:

- a) poder de mercado: o monopolista tem o máximo de concentração no mercado então pratica poder de mercado, pois controla o preço de venda do produto. Possui condições de praticar preços acima daquele fixado pelas concorrentes, sem prejuízo para sua participação no mercado;
- b) vantagem absoluta de custos: a firma estabelecida apresenta custos mais baixos independente da escala de produção. Pode fixar um preço acima de seu custo médio de longo prazo, sem atrair a entrada de concorrentes potenciais. Alguns motivos que possibilitam redução dos custos destas empresas: acesso privilegiado a fontes de matéria-prima, tecnologia superior a das empresas entrantes, rede de fornecedores e clientes que permite melhores condições de negociação.

No Gráfico 3 a seguir, pode-se notar que, para qualquer escala de produção, o custo despendido pela firma entrante é sempre maior que o dependido pela firma estabelecida, esta pode fixar o seu preço até PI sem atrair a entrada de concorrentes potenciais.

Gráfico 3 - Vantagem absoluta de custos



Fonte: Azevedo (1998)

- c) economia de escala: consiste na queda do custo médio de longo prazo à medida que aumenta a escala de produção. Diversos fatores que possibilitam as empresas a alcançar economia de escalas: economias de trabalho com a especialização da mão-de-obra e ganhos de eficiência, economias de reservas financeiras e estoques, economia com P&D com a criação de novos produtos, economias com investimento pesado em propaganda e marketing.
- d) diferenciação de produto: a fidelidade do consumidor por um produto permite a elevação do preço desse produto sem que o consumidor deixe de comprá-lo. O consumidor prefere comprar um produto o qual ele tem informações, não vai trocar por um produto entrante apenas pela diferença de atributos físicos.

3.4 Algumas experiências sobre a regulação econômica

A base das experiências das diversas economias quanto o tratamento das falhas de mercado estão sendo superadas pela criação das agências de regulação. No tocante às questões contratuais, a teoria econômica tradicional não consegue responder todas as dificuldades que ocorrem no funcionamento dos mercados. Atualmente, uma grande parte dos estudos feitos pelo Banco Mundial, Centros de Pesquisa em Regulação, Mercados e Indústrias e Agências de Regulação, mostram que existem alguns pontos comuns a serem destacados:

- a) os contratuais são incompletos: a incerteza da economia, deficiências na legislação e a imprevisibilidade do futuro fragiliza as condições consensadas num instrumento jurídico;
- b) aumenta o comportamento oportunista dos agentes econômicos que estudam e utilizam-se de estratégias decorrentes das falhas na legislação;
- c) sinalizar o grau de riscos para os agentes.

De modo global, face às crises do sistema econômico mundial, as economias debatem a necessidade de uma nova regulação que possa facilitar as transações comerciais e beneficiar as economias. As crises de 1997 e 1998 por uma grande parte dos países em desenvolvimento ou emergentes, relativamente fechados aos capitais externos como a China, Índia e Malásia, deixaram de ter o acesso ao mercado comum europeu e a própria OCDE, por compreenderem que havia elevadas dificuldades econômicas.

A renúncia aos benefícios provocados pela internacionalização das trocas comerciais e tecnológicas tem levado as autoridades mundiais a realizarem fóruns de discussão, com o propósito de facilitar a comunicação e a discussão sobre os benefícios de uma nova ordem econômica mundial.

Uma vez que os países decidem abrir suas economias ao exterior, torna-se impositivo uma grande mudança na legislação interna para acomodar interesses e benefícios entre os investidores estrangeiros e nacionais e os consumidores. A renúncia a determinados mercados pode favorecer a abertura de outros mercados mais promissores para a geração da renda e do emprego. Para o Banco Mundial, os países precisam estudar os meios que tornem suas economias mais eficientes, sem que isso lhes tire o privilégio de administrarem suas economias de modo a produzirem um maior bem estar à população.

Do ponto de vista legal, é importante às mudanças nos arranjos institucionais, a definição das zonas livres de mercado, o sistema de moedas, as políticas monetárias e fiscais, buscando resguardar os interesses nacionais e manter a autonomia interna com um nível adequado de desenvolvimento.

A União Européia constitui um exemplo a este respeito. As decisões tomadas nos últimos anos se dirigem para intensificar o fluxo de trocas comerciais entre os estados membros, tendo cada país mantido suas características internas adequadas ao seu desenvolvimento humano e tecnológico. No campo da infra-estrutura econômicas, a regulação tem sido modificada nos campos das telecomunicações, energia e transporte.

No tocante ao recente escândalo financeiro provocado pela Enron Worldcom, ficou evidente as falhas das normas contábeis, em particular, quanto ao sistema de governança das empresas e mais globalmente o modo de regulação das trocas comerciais ocorridas nos mercados de energia. Como reencontrar a confiança nas autoridades financeiras mundiais post-Enron?

Pergunta dessa natureza torna clara a necessidade de promover uma grande reformulação nos processos de coordenação econômica e na regulação dos setores de energia. As lacunas das normas contábeis quanto à avaliação das receitas e das despesas, reavaliação dos balanços patrimoniais, etc, trazem evidências que mostram a fragilidade do sistema de fiscalização e de regulação dos mercados de energia.

CAPÍTULO 4 – EXPERIÊNCIAS E RESULTADOS DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 1998-2002

4.1 Os arranjos institucionais e o ambiente de criação das agências

O setor de energia elétrica teve seu marco regulatório na década de 30 no governo Getúlio Vargas quando foi aprovado o Código das Águas. Seus fundamentos estabeleciam que os bens naturais como rios, lagos e quedas d'água seriam de propriedade do Estado brasileiro. O trabalho de pesquisa desenvolvida naquela oportunidade teve o objetivo de elaborar um conjunto de regras que permitissem promover a expansão da indústria de energia elétrica.

Dentre os procedimentos observados estavam a fixação de tarifas com base na filosofia “Cost Plus” que somava os custos de operação das usinas, o valor da depreciação dos equipamentos e a remuneração dos ativos. A autorização de construir uma nova usina elétrica tornou obrigatório que se estabelecesse em lei a concessão pública pelo poder concedente. Devido as tecnologias disponíveis de geração e transmissão, mercado industrial e urbano e posição geográfica das usinas, as empresas tiveram uma atuação estratégica voltada para os empreendimentos de melhor aproveitamento (maior que d'água e volume de água nas principais hidrológicas regionais). Assim, por um bom tempo, a maioria da população de baixa renda que viviam na zona rural não tiveram o acesso a energia elétrica, nos mesmo padrões que era fornecida às grandes cidades.

O período de 1940-1970 é marcado pela realização da maior parte do sistema elétrico nacional, tendo sido criado a Chesf, Furnas, Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, Cemig, Eletrosul, Eletronorte, Cesp, Eletropaulo e outras empresas, o que contribuiu fortemente para o desenvolvimento da infra-estrutura econômica brasileira. A década de 80 serviu para consolidar a posição de construção das grandes usinas hidroelétricas, térmicas e nucleares, sedimentando assim as bases definidas no Plano de Eletrificação previsto pela Canabira. Contudo, devido as políticas econômicas de combate à inflação e déficit público, as empresas foram tolhidas no processo de fixação de tarifas, o que tornou inviável o modelo de financiamento da expansão da oferta de energia elétrica.

De modo a conceber uma nova visão e um novo processo de financiamento para apoiar a oferta de energia elétrica, o governo sanciona a Lei nº 8.031 de 12.04.1990, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND). Inicia-se, desse modo, uma nova fase para o setor elétrico, onde os grandes geradores estatais de energia elétrica, federais e estaduais, foram inseridos para passíveis de serem privatizados.

Em 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso consolida esta posição e adota estratégia de privatizar em primeiro lugar as empresas federais de distribuição de energia elétrica: Escelsa e Light. A estrutura do setor elétrico que antes era predominantemente formada por empresas estatais, abre espaço para iniciativa privada que arremata boa parte do setor. Mas tarde a Lei nº 9.491, de 09.09.1997 altera o Plano Nacional de Desestatização (PND), tendo o objetivo principal de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, oportunidade em que deveria transferir a iniciativa privada as principais atividades econômicas exploradas pelo setor público.

Com o resultado desta nova reestruturação no setor elétrico por meio das privatizações, seria necessária a criação de um órgão que desempenhasse a função de regulação, fiscalização e operacionalização do setor de energia elétrica. O que resulta na criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no ano de 1997.

No setor de telecomunicações as mudanças iniciaram-se com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações promulgado através da Lei nº 4.117 de 1962. Na década de 70, a exploração dos serviços de telecomunicações era feito em regime de monopólio, entretanto o país tinha uma razoável planta de telecomunicações em termos de quantidade de terminais telefônicos instalados. Contudo, os serviços de telecomunicações não acompanharam igualmente a crescente demanda por serviços de telefonia existente. A população de baixa renda tinha dificuldades na obtenção de uma linha telefônica devido seu alto custo e o tempo de espera para instalação era demasiadamente demorado.

A constatação de que o fornecimento dos serviços de telecomunicações era deficitário e não atendia a demanda por estes serviços, foi realizada a quebra do monopólio estatal das telecomunicações, em 1995 com a Emenda Constitucional nº 8, a qual inicia o processo de privatização das telecomunicações no país.

A flexibilização do Serviço Móvel Celular teve início em 1996 com a sanção da Lei nº 9.295 chamada Lei Mínima, a qual definiu a regulamentação e a abertura dos serviços de telefonia móvel celular, via satélite, limitados, e de valor adicionado.

A Lei nº 9.472 de 16.07.1997, chamada de Lei Geral de Telecomunicações que revoga o Código Brasileiro de Telecomunicações estabeleceu dentre outras normas a criação de um órgão regulador com a missão de redefinir o modelo institucional de telecomunicações do país. Surge assim, em 1997 a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

A regulação do setor petrolífero por sua vez, teve início a partir do ano de 1995 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, que permitiu a abertura do setor petrolífero no Brasil que, desde o ano de 1953 era monopólio exclusivo da Petrobrás. Desde então o mercado de petróleo e gás natural vem sendo explorado por diversas empresas interessadas na exploração dos mais importantes meios de energia.

Diante da abertura à outras empresas para fazer pesquisas e explorar petróleo na costa brasileira, fez-se necessário à criação de um órgão que seria responsável pela viabilidade das alterações do setor. A idéia foi passar de um sistema de monopólio puro para setor competitivo com a entrada de empresas nacionais e internacionais nas atividades de exploração, produção, refino e transporte do petróleo e gás natural. Desse modo, foi criada em 1997 a Agência Nacional de Petróleo – ANP.

4.2 O processo de criação das agências de regulação

O processo de criação das agências de regulação teve início com a redefinição do papel do Estado que abandona o papel de provedor para assumir a posição de regulador da economia. A descentralização administrativa de funções antes apenas realizadas pelo Estado, agora será desempenhada por agências de regulação que se viabilizarão como órgãos competentes com a missão de fiscalizar e promover a eficiência na prestação de serviços públicos, com qualidade e preços justos aos consumidores.

No Brasil, as agências reguladoras foram criadas a partir do ano de 1997, como autarquias⁴ de regime especial integrantes da administração indireta, vinculadas ao seu respectivo Ministério. As agências reguladoras foram criadas para a realização da tradicional atribuição da Administração Direta, na qualidade de Poder Público concedente, nas concessões, permissões e autorizações de serviços públicos. O que lhe concebe a

⁴ Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

permanente missão de fiscalizar os concessionários, permissionários e autorizados para uma eficiente prestação de serviços públicos.

No entanto as autarquias de regime especial se concretizaram no cenário econômico brasileiro devido à criação da Lei 8.987, de 13.02.1995, conhecida como a Lei das Concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Entre os objetivos desta Lei destaca-se: concessão e permissão de serviço público.

As agências reguladoras são caracterizadas pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade; ausência de demissão *ad nutum* de seus dirigentes e autonomia financeira. A administração decorre da capacitação administrativa e principalmente técnica dos seus dirigentes, que possuem capacidade e conhecimento profundo no setor regulado.

A escolha dos dirigentes das agências reguladoras será em regime de Colegiado, por um conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles seu Presidente ou Diretor-Geral ou Diretor-Presidente. A nomeação do Presidente pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal segue conforme a Lei nº 9.986 de 18.07.2000, art. 5º que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras.

O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor Presidente e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidades dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após a aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Os mandatos dos dirigentes das agências de regulação terão prazo fixado na lei de criação de cada agência, o que determina a estabilidade destes. Fica assegurado conforme Lei nº 9.986 de 18.07.2000, art. 9º

Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

Parágrafo único. A lei de criação da Agência poderá prever outras condições para a perda do mandato.

Também de extrema importância para assegurar a credibilidade das agências reguladoras será a previsão de quarentena assumida pelos ex-dirigentes conforme previsto onde este fica proibido de assumir o exercício de atividade ou prestar qualquer serviço no setor regulado pela agência dirigida, por um período de quatro meses. Preservando informações de caráter relevante ao perfeito funcionamento da instituição reguladora .

A independência financeira é estabelecida pela disponibilidade de recursos humanos e infra-estrutura material fixadas em lei, também no orçamento da União são previstos dotações, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos.

A Tabela 2 demonstra o resumo das características das agências reguladoras:

Tabela 2 – Governança e salvaguarda das agências reguladoras

	ANEEL	ANP	ANATEL
Regulamentação da Indústria	Lei 9.074 (07.07.95) Lei 9.427 (26.12.96)	Lei 9.478 (06.08.97)	Lei 9.472 (16.07.97)
Ato legal de fundação	Lei 9.427 (26.12.96)	Lei 9.478 (06.08.97)	Decreto 2.338 (07.10.97)
Autonomia decisória e financeira	Autarquia especial; orçamento próprio	Autarquia especial; orçamento próprio	Autarquia especial; orçamento próprio
Estabilidade	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores
Especialização	Quadro técnico especializado	Quadro técnico especializado	Quadro técnico especializado
Cooperação institucional para defesa concorrência e consumidores	Agências estaduais SDE	Cade	Cade CVM Defesa do Consumidor
Fontes de financiamento	Imposto de fiscalização de eletricidade + Lei Orçamentária	Bônus de assinatura; participação especial nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade + Lei Orçamentária	Imposto de fiscalização telecom. (Fistel) + Lei Orçamentária

Fonte: Revista BNDES (2001)

4.2.1 ANEEL

A ANEEL, criada pela Lei 9.427, de 26.12.1996, e seu regulamento foi aprovado pelo Decreto nº 2.335, de 06.10.1997. É uma autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Possui uma estrutura organizacional com apenas três níveis hierárquicos: a Diretoria, Procuradoria-Geral e as Superintendências de Processos Organizacionais que compete gerir áreas específicas da agência.

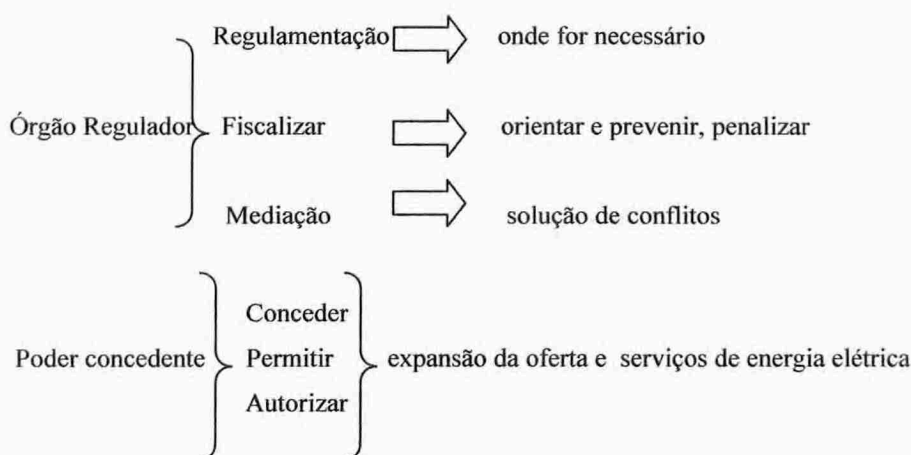
A ANEEL é regida através de objeto de contrato de gestão, que é negociado e celebrado entre a diretoria da autarquia e o Poder Executivo, representado pelo Ministério de Minas e Energia. O contrato de gestão constitui importante instrumento de supervisão para a gerência estratégica da instituição e consolidar a administração gerencial. Sua estratégia baseia-se no processo de planejamento que culmina com o estabelecimento dos objetivos e das metas a serem atingidos durante sua vigência. Representa também uma garantia de que as políticas públicas sejam implementadas e as demandas das expectativas da sociedade sejam atendidas.(ANEEL, 1998, p.9)

O contrato de gestão traduz as metas e objetivos a serem alcançados pela ANEEL, portanto representa um instrumento que proporciona vantagens administrativas, dentre as quais ressalta-se: orientação à gestão interna e o uso dos recursos disponíveis; determinação de forma clara as metas e os objetivos; publicidade e transparência as obrigações firmadas entre as partes.

Entre as competências da ANEEL estão a regulação e fiscalização de geração, transmissão, distribuição e a comercialização de energia elétrica; concessão, permissão e autorização de instalações e serviços de energia; garantia de tarifas justas; prezar pela qualidade do serviço; exigir a realização de investimentos; estimular a competição entre os operadores e assegurar a universalização dos serviços.

A figura 2 a seguir demonstra como a ANEEL coloca em atividade as suas ações através das suas competências e seus princípios:

Figura 2 - Competências e princípios da ANEEL



Fonte: ANEEL (2002)

4.2.2 ANP

A ANP foi criada pela Lei nº 9.478, de 06.08.1997, e concretizada após a publicação da Emenda Constitucional nº 09, de 09.11.1995, que alterou o art. 177 da Constituição Federal do Brasil, flexibilizando o monopólio petrolífero da União. É uma autarquia em regime especial, entidade integrante da Administração Federal indireta, vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Possui uma estrutura organizacional baseada em apenas três níveis hierárquicos: a Diretoria-Geral, quatro Diretores e as Superintendências de Processos Organizacionais que compete gerir áreas específicas da agência.

Tem a finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, conforme disposto no art. 8 da Lei 9.478.

Dentre as suas atribuições cabe-lhe: implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo no país e na proteção dos interesses dos consumidores; fiscalizar diretamente as atividades integrantes da indústria do petróleo, aplicar as sanções administrativas previstas em lei, regulamento ou contrato;

organizar e manter acervo das informações e dados técnicos referentes às atividades da indústria do petróleo.

4.2.3 ANATEL

A ANATEL foi criada pela Lei 9.472, de 16.07.1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e concretizada após a Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.1995 que alterou o art. 21 da Constituição Federal do Brasil que flexibilizou o monopólio estatal, permitindo a exploração dos serviços pela iniciativa privada nacional e internacional. É uma autarquia de regime especial, e trata-se de um órgão integrante da Administração Federal indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações.

Sua estrutura organizacional é composta pelo Conselho Diretor, Conselho Consultivo, Presidência Executiva e as Superintendências de Processos Organizacionais que compete gerir áreas específicas da agência.

Entre os objetivos da agência estão: implementar a política nacional de telecomunicações; fiscalizar a prestação de serviços prestados no regime público e no regime privado, aplicando as sanções previstas em Lei; fixar, acompanhar e controlar tarifas de serviços; arrecadar e aplicar suas receitas. A Figura 3 a seguir demonstra competências e princípios da ANATEL:

Figura 3 - Competência e princípios da ANATEL



Fonte: ANATEL (2003)

4.3 Principais órgãos na condução da liberdade de concorrência dos mercados

Em uma economia de mercado onde se realizam transações entre os agentes econômicos a atuação e a regulação pelo Estado na atividade econômica é imprescindível, para proteger os consumidores de eventuais práticas abusivas por parte dos agentes.

Segundo Verzoni e Brunetto(2002) uma das formas de atuação do Estado na atividade econômica ocorre através da tutela da liberdade de concorrência, ou seja, da adoção de medidas com vistas a compelir ou evitar atos ou condutas que possam de qualquer forma eliminar ou restringir a concorrência entre empresas em determinado mercado relevante. A concentração econômica, em determinados casos, deve ser reprimida, pois confere ao agente econômico um maior poder no mercado, o qual pode ser abusivamente empregado em detrimento do consumidor.

A Lei Sherman de 1890, primeira lei antitruste dos EUA, dispõe da proibição de contratos e conspirações que restrinjam o comércio entre os estados dos Estados Unidos ou com outras nações e forma a base de toda a legislação antitruste dos Estados Unidos. Além disso, ela faz com que seja ilegal para qualquer empresa monopolizar, ou tentar monopolizar os negócios ou o comércio.

No Brasil o órgão responsável pela tutela da liberdade de concorrência é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica(CADE), criado pela Lei nº 4.137, de 10.09.1962 passando a constituir uma autarquia federal com o advento da Lei nº 8.884, de 11.06.1994 conforme art. 1º:

Esta lei dispõe sobre a prevenção e a repressão as infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Parágrafo único: A coletividade é titular dos bens jurídicos protegidos por esta lei.

O CADE é um órgão judicante em todo o território nacional, vinculado ao Ministério da Justiça e tem como objetivo: apurar e reprimir abusos de poder econômico, decidir se houve a infração à ordem econômica e aplicar as penalidades prevista em lei. Também é responsável pela decisão sobre a legitimidade da concentração do poder econômico, avaliando os efeitos de determinados atos jurídicos como fusão, incorporação de empresas e qualquer outra forma de integração, analisa se estes atos restringem ou eliminam a concorrência.

A estrutura organizacional do CADE é formada pelo Presidente e os Conselheiros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, sendo que os cargos são ocupados durante dois anos e apenas poderão ser destituídos do cargo mediante processo específico.

Em consideração ao importante papel desempenhado pelo CADE na condução das estruturas econômicas que conduzem o funcionamento do mercado este órgão tem o apoio de duas secretarias que agilizam quanto ao recolhimento dos dados necessários ao processo. A Tabela 3 a seguir demonstra o total de processos julgados pelo CADE:

Tabela 3 - Total de processos julgados pelo CADE

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Total de processos julgados pelo CADE	332	396	663	711	602

Fonte: CADE (2002)

O CADE atua como o mais importante instrumento da defesa da concorrência pois julga os casos em que exista qualquer tipo de ameaça a ordem econômica, por tanto cresce o número de casos analisados por este órgão. O trabalho desempenhado pelo CADE demonstra como um país possui diretrizes sérias quanto a manter um mercado justo e confiável a todos os agentes envolvidos neste.

A Secretaria de Direito Econômico(SDE) com a finalidade de instaurar e conduzir inquéritos administrativos para apurar a existência de infração a ordem concorrencial e remetê-los ao CADE para julgamento. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) é vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável pela emissão de parecer sobre os aspectos econômicos nos caso de concentração empresarial e processo que investigam infração a ordem econômica.

Na Tabela 4 podemos visualizar a atuação da SEAE na defesa da concorrência referente a atos de concentração:

Tabela 4 - Atos de concentração analisados SEAE

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Atos de concentração analisados	172	282	581	588	584

Fonte: SEAE (2002)

A estrutura do procedimento para a apuração das infrações contra a ordem econômica pode ser dividida basicamente em quatro fases: averiguações preliminares, instauração e instrução, julgamento e a decisão.

4.4 Principais resultados obtidos pelas agências

4.4.1 ANEEL

A Agência Nacional de Energia Elétrica tem transformado o setor de energia elétrica do país desde a sua criação no ano de 1997. Por sua ação como poder concedente e agente regulador, a agência tem criado um ambiente e condições para o surgimento de novos investimentos e operadores, estimulando a competição e garantindo o aumento da oferta de energia elétrica a toda sociedade.

Um desafio constante que a ANEEL vem superando durante os cinco anos de existência é a garantia de um equilíbrio entre os agentes econômicos com interesses divergentes, ou seja, garantir os direitos dos consumidores quanto a qualidade, responder positivamente aos interesses públicos, prezar pela estabilidade de regras e obediência ao contrato e a remuneração adequada ao serviço.

A Tabela 5, a seguir, permitir visualizar como a agência vem preservando esse equilíbrio, com acréscimos na geração, transmissão e oferta de energia elétrica.

Tabela 5 – Geração, transmissão e oferta de energia elétrica

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Geração de energia (MW)	2.327	2.828	4.262	2.498	4.487 ⁵
Rede básica de transmissão (KM)	861	3.077	2.462	2.156	3.621 ⁶
Período 05 anos	1996-2000	Média		2001-2005	Média
Oferta de energia	14.500	2.900		40.000	7.998

Fonte: ANEEL (1998-2002)

⁵ Dados até 15.11.02

⁶ Dados até 25.11.02

Os resultados em questão podem ser observados da seguinte forma:

- quanto à geração de energia - o resultado obtido durante o período de estudado demonstra que a atuação da ANEEL contribuiu para aumentar a capacidade de geração de energia elétrica. Os dados indicam um aumento de quase 50% no período 1998-2002, exceto em 2001 devido à crise energética oportunidade em que o governo federal tomou a decisão de anunciar a redução do consumo de energia elétrica no período de maio a dezembro em 20%. Houve uma abrangência no atendimento do mercado pela inclusão da população de baixa renda e da área de baixa densidade populacional;

- quanto à transmissão de energia – revela uma crescente ascensão no período analisado. A expansão da capacidade viabilizou acesso dos agentes do setor ao sistema nacional de transmissão, além de representar nova oportunidade para investimentos do setor privado;

- quanto à oferta de energia – a oferta de energia tem uma estimativa favorável crescente até 2005, possibilitando atender as necessidades do mercado e da sociedade por energia. Hoje o Brasil possui no total 1.366 empreendimentos em operação, gerando 88.321.355 kw de potência, o acréscimo nos próximos anos será de 37.329.827 kw na capacidade de geração do país, proveniente dos 67 empreendimentos atualmente em construção e mais 530 outorgadas.

Dos empreendimentos em construção correspondem: 01 a Central Geradora Hidrelétrica (CGH) potência 848 kw, 32 Pequena Central Hidrelétrica (PCH) potência 391.817 km, 18 Usina Hidrelétrica de Energia (UHE) potência 4.451.268 kw, 16 Usina Termelétrica de Energia (UTE) potência 3.126.814 kw. Dos empreendimentos outorgados que não iniciaram sua construção correspondem: 43 (CGH) potência 28.284 kw, 153 Central Geradora Eolielétrica (EOL) potência 7.521.931 kw, 212 PCH potência 3.417.040 kw, 25 UHE potência 5.459.768 kw, 97 UTE potência 12.932.057 kw.

A busca por outras alternativas de energia é constante a fim de garantir a demanda, as concessionárias precisam investir 1% da renda líquida em programas de eficiência energética e P&D;

- quanto a qualidade – o desempenho das concessionárias quanto a continuidade do serviço da prestadora de energia elétrica é medido pela agência com base em alguns indicadores os principais são: DEC(Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) indica o número de horas em média que um consumidor fica sem energia

elétrica durante um período geralmente mensal, FEC(Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) indica quantas vezes em média, houve interrupção na unidade consumidora(residência, comércio, indústria, etc). No período analisado houve melhoria nas metas estabelecidas pela agência o DEC 37% e FEC 35%;

- quanto ao controle de tarifas – a tarifa de energia elétrica aplicada aos consumidores finais regulados representa a síntese de todos os custos incorridos ao longo da cadeia produtiva da indústria de energia elétrica: geração, transmissão, distribuição e comercialização. O seu valor deve ser suficiente para preservar o princípio da modicidade tarifária e assegurar a saúde econômica e financeira das concessionárias para que possam obter recursos suficientes para cobrir seus custos, bem como remunerar de forma justa o capital investido com vista a manter a continuidade do serviço prestado com qualidade.

O reajuste e as revisões são mecanismos de atualização tarifária (reajuste anual, revisão tarifária e revisão extraordinária). Os reajuste anuais são calculados com base na seguinte fórmula paramétrica, conhecida como Índice de Reajuste Tarifário – IRT

$$IRT = VPA1 + VPB0 * (IGPM - X)$$

RA0

Onde:

IRT – corresponde ao reajuste tarifário que deve ser aplicado anualmente.

VPA1 – é composta pela evolução dos custos que independem de decisões das concessionárias (custos não-gerenciáveis)

VPB0 – custos que dependem essencialmente da eficácia da gestão empresarial (custos gerenciáveis)

IGPM – índice de preços de mercado

X- fator de indução a melhoria da eficiência econômica das atividades monopolistas. O fator X é o mecanismo que permite repassar aos consumidores, por , meio das tarifas, projeções de ganhos de produtividade das distribuidoras de energia.

RA0 – corresponde à receita anual da concessionária, e os índices de (1 e 0) correspondem, respectivamente, ao ano em que a tarifa será aplicada e ao ano imediatamente anterior.

- quanto à descentralização de atividades – durante sua existência procurou descentralizar as suas atividades por meio de convênios com agências reguladoras estaduais que hoje representam: 13 agências com convênios celebrados, 06 agências criadas sem delegação e 08 em entendimento com a ANEEL. As agências estaduais ampliam atendimento a população já que estão localizadas mais próximas aos usuários, sendo este trabalho fiscalizado pela agência garantindo a execução dos convênios;

- quanto ao relacionamento com o consumidor – a agência tem a disponibilidade do consumidor o 0800 para reclamações, dúvidas e abertura de chamadas. Elabora pesquisa de opinião para melhoria da qualidade dos serviços prestados ao usuário e tem relacionamento com órgãos de defesa da concorrência e dos consumidores. Esta preocupada com questões ambientais e a tarifa social;

O desenvolvimento das ações desempenhadas pela ANEEL como a concessão, autorização e fiscalização das atividades do setor de energia elétrica, demonstram que as atividades da agência de regulação estão de acordo com os propósitos que lhe foram atribuídos, isto é, ter condições favoráveis para o perfeito funcionamento do mercado de energia elétrica.

4.4.2 ANP

A ANP demonstra através da pesquisa realizada que durante os cinco anos que atuou no setor de petróleo e gás natural, promovendo a regulação, contratação e a fiscalização das atividades econômicas desta indústria, alcançou as expectativas dos órgãos governamentais e da sociedade em geral.

Consolida sua existência através da sua aprovação perante os agentes econômicos e os investidores nacionais e internacionais, meta esta cumprida e possível pois contou com um marco regulatório consolidado e adequado, políticas e diretrizes claras e objetivas, permitindo gerar empregos e renda, subsidiando parte do desenvolvimento econômico do país.

A tabela 6-7, a seguir, permite visualizar a evolução da produção nacional de petróleo segundo a origem:

Tabela 6 - Produção nacional de petróleo segundo sua origem por m³

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	56.586.973	63.922.471	71.843.896	75.218.581	84.398.966
Terra	12.351.390	12.160.729	12.333.496	12.467.649	12.552.367
Mar	44.235.583	51.761.729	59.510.401	62.750.932	71.846.599

Fonte: ANP (1998-2002)

Tabela 7 - Produção nacional de petróleo segundo sua origem por barris/dia

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	975.127	1.101.537	1.234.659	1.296.196	1.529.756
Terra	212.844	209.559	211.955	214.847	227.521
Mar	762.283	891.978	1.022.705	1.081.249	1.302.276

Fonte: ANP (1998-2002)

- quanto à produção nacional de petróleo - os resultados obtidos no período de 1998-2002 referente à produção nacional de petróleo se deve a medidas adotadas pela agência que possibilitaram a continuidade de sua crescente produção. Entre as mais importantes destacam-se as promoções das quatro rodadas de licitação de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Ao todo foram oferecidos 27 blocos na 1ª rodada, 23 blocos na 2ª, 34 blocos na 3ª e 54 blocos na 4ª rodada;

O modelo de licitação já se tornou uma referência no mercado internacional. Um dos motivos deste reconhecimento imediato foi à adoção, pela ANP, da internet como principal meio de comunicação com os participantes. Foi desenvolvido pela agência o pacote digital de dados, em meio digital *cd-rom* e fitas *exabyte* com todas as informações de cada bloco de licitação.

- quanto à indústria nacional - além da crescente produção de petróleo a agência contribuiu para o desenvolvimento da indústria nacional, condicionado as empresas concessionárias a adquirirem equipamentos, materiais e serviços no mercado nacional. Com isso fortaleceu o crescimento da indústria nacional e promoveu o crescimento de postos de trabalho, além de estimular o desenvolvimento tecnológico;

- quanto a participações governamentais - em relação à participação governamental contribui para o aumento da arrecadação para municípios, estados e União. Em 2002 foi de

R\$ 5,7 bilhões, dos quais R\$ 3,2 bilhões como *royalties* à União, estados, municípios, Comando da Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia e R\$ 2,5 bilhões referente à Participação Especial aos estados, municípios, Ministério de Minas e Energia do Meio Ambiente.

Foram beneficiados com recebimentos de *royalties*, 828 municípios e 11 estados. Houve um aumento de 38% na arrecadação de *royalties* e de 46% da Participação Especial em relação aos valores distribuídos em 2001. Isto deve-se ao crescimento da produção nacional de óleo e gás natural e da elevação dos preços de referência utilizados para determinação do valor de produção. O recolhimento das participações governamentais por concessão das áreas de exploração resultou na melhoria de infra-estrutura, obras de saneamento básico, urbanização e pavimentação de ruas;

- quanto ao monitoramento da qualidade - o setor de abastecimento envolve produtores, empresas distribuidoras, milhares de postos de revenda e os consumidores. Para avaliar permanentemente a qualidade dos combustíveis comercializados no país, do produtor ao consumidor final, a ANP autoriza a monitoração e fiscalização por instituições que detêm competências para fazer cumprir suas determinações em todo o território nacional. Para atingir suas metas a agência mantém convênio com 17 universidades brasileiras que auxiliam na análise de coletas para verificar se os combustíveis estão em conformidade com as especificações;

Somando as universidades e laboratórios da ANP a agência cobriu 90% dos postos e revendedores em 2002, e neste ano o índice de conformidade dos combustíveis chegou a 92,4%. O Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis mapeia problemas de não-conformidade para direcionar as ações de fiscalização da ANP, tornando-as mais eficazes e dinâmicas. Num período anual são monitorados em todo o território nacional 26.493 postos somando um total de 133.592 amostras coletadas, em novembro de 2002 das 7.435 amostras coletadas de gasolina 427 amostras apresentaram não-conformidade a especificação em vigor, 2.361 de óleo diesel foram 142 não-conformes e das 1.248 de álcool hidratado 122 não-formes;

- quanto ao monitoramento de preços – desde janeiro de 2002, vigora o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção e comercialização de combustíveis, refino, distribuição, e revenda ao consumidor. A ANP monitora o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores com a realização de uma

pesquisa semanal. O objetivo é acompanhar preços e margens de revenda e preços de distribuição, para detectar possíveis práticas anticompetitivas no mercado.

O resultados do levantamento em dezembro de 2002 correspondem: dos 44.702 postos pesquisados a gasolina teve maior preço médio R\$ 2,303 em Rondônia e menor R\$ 1,888 em Roraima, 42.188 postos pesquisados o álcool teve maior preço médio R\$ 1,643 no Distrito Federal e menor R\$ 1,166 em São Paulo, 37.539 postos pesquisados o diesel teve maior preço médio R\$ 1,602 no Acre e menor R\$ 1,334 no Maranhão;

- quanto à defesa da concorrência – estabelece comunicação com a Secretaria de Direito Econômico(SDE) e ao Conselho Administrativo de Defesa a Econômica(CADE), na prevenção de práticas anticoncorrenciais, por meio de controle das estruturas de mercado, e repressão a condutas anticompetitivas;

- quanto ao desenvolvimento de estudos – um plano para aquisição de dados e estudos geológicos e geofísicos, envolvendo parcerias com universidades e empresas especializadas. O objetivo é obter em um período de 10 anos, níveis de informação de todas as bacias sedimentares brasileiras, o que implicará no aumento das áreas a serem licitadas;

- quanto ao relacionamento com o consumidor - dispõe através da internet em seu *website*, um número de dados significativos referente à atuação da agência, e que são atualizados mensalmente possibilitando ao usuário acesso a todos as informações. O usuário também conta o centro de relações com o consumidor, através 0800 que recebe reclamações, dúvidas, denúncias e solicitações;

O contexto é, portando, promissor, no que diz respeito ao crescimento da produção nacional de petróleo, assim como seus impactos positivos na estrutura sócio-econômica do país. No entanto a preocupação na melhoria da regulação no setor é constante, a responsabilidade da agência em manter a ordem aos agentes econômicos, se faz através de um constante aperfeiçoamento e atualização das regras estabelecidas.

4.4.3 ANATEL

A ANATEL tem como principal objetivo organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, e ao mesmo tempo, conquistar a confiança dos potenciais investidores nacionais e internacionais. Transformar o país em uma planta com avançada infra-estrutura

em telecomunicações, constitui um fator determinante para destacar uma nação frente ao cenário internacional.

A agência pauta suas decisões na busca pela universalização dos serviços de telefonia, estimulando a competição entre os agentes econômicos do setor e prezando pela qualidade dos serviços prestados. Para isso promove a regulação, concessão, autorização e fiscalização dos serviços de telecomunicações. A Tabela 8 a seguir demonstra o avanço no fornecimento de terminais telefônicos convencionais, celular móvel e terminais públicos:

Tabela 8 – Terminais telefônicos convencionais instalados, acesso móveis celulares e telefones públicos.

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Terminais telefônicos convencionais instalados(milhões)	22,10	27,80	38,30	39,50	49,20
Acesso móvel celulares (milhões)	7,40	15,0	23,20	28,70	34,80
Telefones públicos (mil)	589,10	739,90	909,50	981,30	1.368

Fonte: ANATEL (1998-2002)

- quanto à universalização de terminais convencionais - demonstra o desenvolvimento do setor de telecomunicações através do número crescente de instalações de terminais telefônicos na planta nacional. Contava em 1998 com 22,1 milhões de terminais telefônicos convencionais e em 2002 mais que duplicou este valor para 49,2 milhões. O foco foi levar a todas as classes sociais antes marginalizadas pelo setor de telecomunicações, a oportunidade de adquirir em tempo hábil uma habilitação de linha telefônica;

- quanto à universalização de terminais públicos - a quantidade de telefones públicos também tiveram aumento considerável. Cresceu mais de 50% de 1998 a 2002, alcançando 1.368 mil unidades instaladas em todo o país . O que beneficiou a camada da

população mais carente, importante no contexto onde a distribuição geográfica do território nacional é por demais ampla, dificultando, por vezes, a realização de novos investimentos;

- quanto ao acesso celular móvel – a quantidade de acessos celulares tiveram os resultados mais surpreendentes. Em 1998 não passavam de 7,4 milhões e em 2002 chegaram aos 34,8 milhões de acessos. Tais diretrizes promoveram um mercado de telecomunicações móveis saudável, considerando um cenário altamente competitivo, a evolução tecnológica imperativa e uma distribuição geográfica equilibrada;

Em relação ao serviço móvel celular a ANATEL proporciona um ambiente adequado para a entrada de novas empresas, o que faz com que a concorrência aumente, resultando em uma cesta variada de produtos e serviços disponíveis ao consumidor. Em comparação com outros países o Brasil em 2001 ocupava a 9ª posição em número de acessos, ficando atrás dos seguintes países respectivamente: China, EUA, Japão, Alemanha, Itália, Reino Unido, França e Coreia do Sul.

Uma competição saudável garantiu o crescimento do serviço móvel celular em todas as regiões do país. Na região Norte são quatro bandas de atuação A,B,C e D, na região Centro Oeste e parte do Sudeste e Rio Grande do Sul são três bandas A,B e D, na região Paraná e Santa Catarina apenas duas bandas A e B. Em destaque o número de acessos do telefone celular pré-pago que é disparado o mais vendido pelas operadoras. No total de acessos 68% estão na condição de celular pré-pago.

- quanto a outros serviços de telecomunicações – ampliaram os serviços de comunicação em massa, rede especializada e satélites. Estão em crescente expansão e a agência está identificando as dificuldades do setor e buscando soluções para superá-las e com vista a dinamizar o setor;

- quanto à digitalização – esta tecnologia permite ao país ter uma rede de telecomunicações moderna e tecnologia avançada. A previsão em 1998 era chegar a um total de 75% dos telefones instalados com tecnologia digital, já em 2000 os dados levantados revelam que há 92,5% de digitalização na planta nacional;

- quanto às tarifas - com a atuação da ANATEL na missão de garantir a concorrência do setor de telecomunicações é possível verificar a diferença relativa ao custo de uma habilitação. Em abril de 1997 o valor de uma habilitação era de R\$ 1.117,63 e dez meses depois, ou seja, em fevereiro de 1998, custava na maioria dos estados brasileiros o valor de R\$ 50,00. Em 2000 mais vantagens foram ofertadas ao consumidor. Dos 90

pulsos incluso na assinatura básica mensal houve aumento de 10 pulsos, totalizando um total de 100 pulsos, o que representa um adicional de quase 40 minutos de conversação;

- quanto à qualidade - o controle da qualidade de telefonia é feito por meio de indicadores, que avaliam o desempenho das operadoras no atendimento ao usuário. Os principais são: solicitação de reparos, erro de contas, ligações não completadas. Os resultados em 1998 quanto a solicitação de reparos das 35 concessionárias/autorizadas apenas 12 ficaram acima das metas, quanto a erro de contas apenas 02 e quanto a ligações não completadas foram 11. No entanto em 2001 quanto a solicitação de reparos apenas 05 não atingiram a meta, quanto a erro de contas 100% atingiram a meta e quanto a ligações não completadas apenas 02 não atingiram a meta.

Referente ao serviço móvel celular os principais indicadores são: taxa de reclamações (PVMC1), reclamações de cobertura e congestionamento por 1000 acessos móveis em operação (PVMC2), taxa de atendimento do centro de atendimento (PVMC3). Os resultados em 1998 quanto a PVMC1 das 40 empresas prestadoras do SMC 23 atingiram a meta, quanto a PVMC2 38 atingiram a meta e em relação a PVMC3 18 atingiram a meta estabelecida. No entanto em 2001 as metas quanto a PVMC1 e PVMC2 foram 100% atingidas e quanto a PVMC3 apenas 02 prestadoras não atingiram a meta;

- quanto ao relacionamento com a sociedade - a ANATEL tem criado muitos mecanismos que visam diminuir a distância entre agência e usuário. São instrumentos colocados a disposição do usuário para que este participe da atuação de fiscalização do setor regulado. A sala do cidadão disponível em 19 unidades da federação dispõe de computadores, telefone e acesso à base de informações da ANATEL, a central de atendimento com tarifação reserva 0800 que dispõe de atendimento para solução de problemas, reclamações, dúvidas e abertura de solicitações, a biblioteca virtual aberta em 1998 conta com 12 mil documentos publicados e é acessado pelo *website* da agência;

A ANATEL, atuando como agência reguladora, tem transformado o cenário nacional das telecomunicações, pois em cinco anos aumentou a capacidade instalada de terminais telefônicos, garantindo, assim, que muitos brasileiros tenham acesso aos serviços telecomunicações a preços justos e em tempo hábil.

CAPITULO 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise do papel das agências reguladoras no Brasil no período 1998-2002 demonstra que o país acompanhou as transformações econômicas ocorridas no cenário mundial, mesmo apresentando diferenças políticas, sociais e econômicas daqueles países em que a atuação do instrumento regulador se faz presente a vários anos.

As agências reguladoras têm neste período transformado os setores de serviços públicos, buscando a realização dos objetivos para as quais foram efetivamente criadas. A manutenção e fiscalização dos contratos de autorização e concessão estão sendo modificados pelo regulador a fim de adaptar as condições econômicas ao mais próximo da realidade do país. A função de manter o equilíbrio entre os agentes econômicos visa garantir a continuidade e confiabilidade destes órgãos perante a sociedade e os investidores. Evita-se, assim, qualquer tipo de captura que venha a prejudicar os interesses sociais e políticos do Brasil.

Os resultados evidenciam que as agências reguladoras contribuem para uma maior eficiência econômica, comprovando através dos números que referem-se aos vários aspectos que compõem os setores em análise.

Entretanto pode-se verificar que das três agências analisadas, o setor de telecomunicações demonstra destaque quanto à melhoria na eficiência dos serviços prestados. A concorrência neste setor proporciona ganhos efetivos ao consumidor final e nota-se um ambiente altamente competitivo, estimulado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Quanto ao setor de energia elétrica e petróleo considera-se que a regulação apesar de obter resultados satisfatórios na eficiência alocativa, principalmente no tocante ao aumento de produção, expansão e distribuição, apresenta dificuldades em conquistar os patamares almejados. Evidencia-se que os setores citados diferentemente do setor de telecomunicações, possuem custos irrecuperáveis e com alto valor para investimento, impossibilitando desse modo a entrada de uma quantidade satisfatória de agentes econômicos, o que proporcionaria um aumento na concorrência nestes setores.

Compete as agências reguladoras desenvolver soluções que possibilite a queda de eventuais barreiras que estejam evitando a concorrência e conseqüentemente uma maior

eficiência econômica. No geral as agências reguladoras desenvolvem diretrizes no intuito de modificar processos de participação, atuando como órgãos independentes e técnicos perante a economia mundial.

Diante do exposto cabe ressaltar a necessidade das agências reguladoras buscarem sempre o seu aperfeiçoamento, adaptando-se as reais necessidades brasileiras, uma vez que elas são fundamentais na busca pela estabilidade da ordem econômica, social e política do país.

As agências reguladoras conscientes dos desafios a serem alcançados realizaram algumas alterações quanto aos mecanismos nas tomadas de decisões, procurando melhorar pontos deficitários e visando sempre uma melhor eficiência econômica. Destaca-se no entanto que algumas medidas poderiam ser tomadas a fim de preencher eventuais lacunas ainda existentes entre agência, governo e sociedade.

Uma maior interligação entre as agências e os órgãos competentes da administração federal, estadual e municipal, estabelecendo assim uma aproximação entre os agentes econômicos, proporcionaria as agências informações específicas e decisões mais próximas da realidade. A independência das agências é importante ser preservada pelo governo, pois legitima os seus princípios fundamentais, situação que seria fortalecida se alterações no processo de indicação dos dirigentes, estivessem pautadas em critérios mais rigorosos de avaliação profissional e capacidade técnica.

O interesse das agências em apresentar a sociedade a transparência dos seus atos, diminui o espaço que ainda existe entre ambos, tornar o consumidor uma extensão da agência para fiscalizar os serviços prestados e contribuir para melhorias contínuas nestes setores.

Por fim, a criação de uma lei geral em que todas as agências estivessem dispostas em condições de igualdade, o que facilitaria a definição de procedimentos padrão e um maior controle de suas atividades.

As agências reguladoras desempenham fundamental papel na sociedade brasileira, são instrumentos de mediação entre os interesses divergentes entre os agentes econômicos. Manter este equilíbrio é um desafio permanente, visto que as sociedades estão em constantes transformações.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Regulação**: séries ANP. Rio de Janeiro, ANP, n.1, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Relatório Anual 1998**. Brasília, ANP, 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Relatório Anual 1999**. Brasília, ANP, 2000.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Relatório Anual 2000**. Brasília, ANP, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Relatório Anual 2001**. Brasília, ANP, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Relatório Anual 2002**. Brasília, ANP, 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Disponível em:
<<http://www.anp.gov.br>> Acesso em: 10.05.2004

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório de Desempenho 1998**. Brasília, ANEEL, 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Disponível em:
<<http://www.aneel.gov.br>> Acesso em 05.05.2004

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório Anual 1999**. Brasília, ANATEL, 2000.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório Anual 2000**. Brasília, ANATEL, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Balanço 2000**. Brasília, ANATEL, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Balanço 2001**. Brasília, ANATEL, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br>> Acesso em 11.05.2004

ANDRADE, Rosiane Rosália. **A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil**: uma análise da regulação sob a ótica da Teoria do Agente-Principal. 2000. 124 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em:
<<http://www.teses.eps.ufsc.br/Resumo.asp?1114>> Acesso em 08.04.2004

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Agências Reguladoras**. Porto Alegre, ABAR.

ARAÚJO, Lizardo R. H. de. **Regulação de monopólios e mercados**: questões básicas. Disponível em : <<http://www.albin.hpg.ig.com.br/rmmqb.pdf>> Acesso em 08.05.04

ARMSTRONG M., COWAN S., VICKERS J. **Regulatory Reform**: Economic Analysis and British Experience. MIT Press, 1994.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Organização Industrial**. In Manual de Economia. São Paulo, 1998. p. 195-221.

BANCO MUNDIAL – BIRD (2002), “**Índice del Informe sobre el desarrollo mundial: Panorám General**, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/document/15018.pdf>> Acesso em 08.06.04

BARROSO, Roberto Luís. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: **Agências Reguladoras**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL, Casa Civil. Câmara de Infra Estrutura e Câmara de Política Econômica. **Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**: relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília: 2003. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002334.pdf> 15.11.2003

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. **Relatório de atividades 2002**. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso em 25.04.04

BRASIL, Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. **Relatório anual 2002**. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>> Acesso em 30.04.04

BEESELEY, M. LITTLECHILD, S. **The regulation of privatized monopolies in the UK**. Rand Journal of Economics, v.20, 1989.

BOITEUX, Marcel et al (2003), “**Partage des couts et tarification des infrastructures**. Tarification optimale des infrasectructucs communes. Rapport de Project, Montreal. Cyrano

BORENSTEIN, C. R.; CAMARGO, C. Celso de B. **O Setor Elétrico no Brasil**: dos desafios do passado às alternativas do futuro. Porto Alegre, Sagra Luzzatto, 1997.

BORENSTEIN, C. R.; SANTANA, E. A de; CAMARGO, C. Celso de B.; PINTO JÚNIOR, H. Queiroz; CUNHA, Cristiano J. C. Almeida; e ARAÚJO, João Lizardo R. de. **Regulação e Gestão Competitiva no Setor Elétrico Brasileiro**. Porto Alegre, Sagra Luzzatto, 1999.

BOYER, Robert. **A Teoria da Regulação**: uma análise critica. São Paulo, Nobel, 1990.

CANUTO, Otaviano e LIMA, Gilberto Tadeu. Desdobramentos da Globalização financeira: regulação substantiva e procedimental. UNICAMP. n.76, jul, 1999. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto76.pdf>> Acesso em 01.05.04

CIMA, Rubem. Transparência: Eficácia da Ação Regulatória. In: **Revista da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS – AGERGS Marco Regulatório**, Porto Alegre, n. 6, p. 85-87.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA - CADE . Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>> Acesso em 26.04.04

DAVID, Laurent (1999), “ **La Réglementation par Price-Cap: le cas du transport de gaz naturel au Royaume-Uni**. CREDEN (Centre de Recherche en Economie et Droit de l’Energie). Disponível em:

<<http://www.sceco.univ-montpl.fr/creden/cahiers.htm#2000>> Acesso em 10.06.04

DIAS, Felipe (2000), “**Algumas Considerações sobre Regimes de Tarificação e o Desenvolvimento do Gás Natural no Brasil**”. Porto Alegre, ANP.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 3º.ed. São Paulo, Atlas, 1992

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo, Artenova, 1977.

JÚNIOR, Helder Queiroz Pinto; FIANI, Ronaldo. Regulação Econômica. In: **Economia Industrial**. 2.ed. Rio de Janeiro, Campus, 2002.

KALECKI, Michal. **Teoria da Dinâmica Econômica**. São Paulo, Nova Cultural, 1977.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial**. 2.ed. Rio de Janeiro, Campus, 2002.

LEFTWICH, Richard H. **O Sistema de Preços e a Alocação de Recursos**. 6.ed. São Paulo, Pioneira, 1983.

LITTLECHILD, S. **Regulation of British telecommunications profitability**. HMSO, 1983.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia** Vol. II. 2.ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MELISSA, Regina Pires Pinto; JÚNIOR, Helder Q. Pinto. Assimetria de Informações e problemas regulatórios. In: **Regulação: séries ANP**. Rio de Janeiro, 2001. n. 1, p. 183-201.

MOLL, Luiza Helena. (org.). **Agências de Regulação do Mercado**. 1.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

MORAES, Alexandre de. (org.) . **Agências Reguladoras**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MUNHOZ, Décio Gama. **Economia Aplicada**: técnicas de pesquisa e análise econômica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

NAPOLEONI, Cláudio. **O Pensamento Econômico do Século XX**. 1.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Agências Reguladoras**. 1.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

PACTO DE ESTABILIDAD Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS: **Resolución del consejo de Ámsterdam sobre el pacto de estabilidad y crecimiento**. Disponible em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l25022.htm>> Acesso em 12.06.04

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 4.ed. São Paulo, Makron Books, 1999.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELHOS, Marco Antonio Sandoval de. (org.). **Manual de Economia**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PIRES, Jose C. Linhares e Piccinini, Maurício Serrão. **A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil**. Rio de Janeiro, BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf> Acesso em 11.06.04

PIRES, Jose C. Linhares e Piccinini, Maurício Serrão. **Modelos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico**. Rio de Janeiro, BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev907.pdf>> Acesso em 11.06.04

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

POSSAS, Mário; FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, Luiz João. **Defesa da concorrência e regulação de setores de infra-estrutura em transição**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/grc/docs/anpec98.doc>> Acesso em 31.05.04

REVISTA DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RS – AGERGS. MARCO REGULATÓRIO. Porto Alegre: Metrópole, n. 2, 1999.

REVISTA DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RS – AGERGS. MARCO REGULATÓRIO. Porto Alegre: Metrópole, n. 4, 2001.

REVISTA DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RS – AGERGS. MARCO REGULATÓRIO. Porto Alegre: Pallotti, n. 6, 2002.

ROBINSON, Joan. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 16. ed. São Paulo, Atlas, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 2.ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

SECRETARIA DE DIREITO ECONOMICO – SDE. Disponível em:
<<http://www.mj.gov.br/sde>> Acesso em 01.04.04

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONOMICO – SEAE. Disponível em:
<<http://www.fazenda.gov.br/seae>> Acesso em 01.04.04

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. 2.v. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

SCHNEIDER, Erich. **Introdução a Teoria Econômica**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

STIGLER, George Joseph. **A Teoria do Preço**: análise microeconômica. São Paulo, Atlas, 1968.

STONIER, A W e HAGUE, D. C. **Teoria Econômica**. 5.ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

SPÍNOLA, Moacyr Roberto de Pinho; TROSTER, Roberto Luis. Estruturas de Mercado. In: **Manual de Economia**. São Paulo, 1998. p. 181-194.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Controle Judicial da atividade normativa das agências reguladoras. In: **Agências Reguladoras**. São Paulo, 2002. p. 145-170.

VERZONI, Fernando Gava; JÚNIOR, Glauto Lisboa Melo; BRUNETTO, Thiago Cecchini. **CADE**: aspectos institucionais e processo. In **Agências de Regulação do Mercado**. Porto Alegre, 2002, p.87-154.

ANEXOS

A seguir estão relacionadas algumas das Leis, que formam a base da legislação brasileira sobre as agências reguladoras.

Constituição Federal

Emenda Constitucional nº 09, de 09.11.1995

Art.177 – Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º - A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas, a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

...

Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.1995

...

Art. 21 – Compete a União:

XI- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

...

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços de radiofusão sonora e de sons e imagens

...

Legislação Federal

Lei nº 9.478, de 06.08.1997

Dos Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I – preservar o interesse nacional;

II – promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

III – proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

IV – proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

V – garantir o fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI – incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; as condições de contratação;

VII – identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;

VIII – utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

IX – promover a livre concorrência;

X – atrair investimentos na produção de energia;

XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

Lei 8.987, de 13.02.1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Das Disposições Preliminares

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – poder de concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesses público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado a amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feitos pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco;

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão a fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação;

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificado a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Lei nº 9.427 de 26.12.1996

Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

Capítulo I

Das atribuições e da organização

Art. 1º É instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado.

Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

(*)

Art. 3º Além das incumbências prescritas nos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, aplicáveis aos serviços de energia elétrica, compete especialmente a ANEEL:

I - implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o

aproveitamento dos potenciais hidráulicos, expedindo os atos regulamentares necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;

II - promover as licitações destinadas à contratação de concessionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;

(*)

III - definir o aproveitamento ótimo de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 5º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;

IV - celebrar e gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, expedir as autorizações, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões e a prestação dos serviços de energia elétrica;

V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;

VI - fixar os critérios para cálculo do preço de transporte de que trata o § 6º do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e arbitrar seus valores nos casos de negociação frustrada entre os agentes envolvidos;

VII - articular com o órgão regulador do setor de combustíveis fósseis e gás natural os critérios para fixação dos preços de transporte desses combustíveis, quando destinados à geração de energia elétrica, e para o

(*)

Art. 4º A ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia.

§ 1º O decreto de constituição da ANEEL indicará qual dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários.

(*)

§ 2º É criado, na ANEEL, o cargo de Diretor-Geral, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, código DAS 101.6.

§ 3º O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL.

Art. 5º O Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, ressalvado o que dispõe o art. 29.

Parágrafo único. A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Art. 6º Está impedida de exercer cargo de direção na ANEEL a pessoa que mantiver os seguintes vínculos com qualquer empresa concessionária, permissionária, autorizada, produtor independente, autoproductor ou prestador de serviço contratado dessas empresas sob regulamentação ou fiscalização da autarquia:

I - acionista ou sócio com participação individual direta superior a três décimos por cento no capital social ou superior a dois por cento no capital social de empresa controladora;

II - membro do conselho de administração, fiscal ou de diretoria executiva;

III - empregado, mesmo com o contrato de trabalho suspenso, inclusive das empresas controladoras ou das fundações de previdência de que sejam patrocinadoras.

Parágrafo único. Também está impedido de exercer cargo de direção da ANEEL membro do conselho ou diretoria de associação regional ou nacional, representativa de interesses dos agentes mencionados no caput, de categoria profissional de empregados desses agentes, bem como de conjunto ou classe de consumidores de energia.

Art. 7º A administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§ 1º O contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL, a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, de que trata o inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, os procedimentos administrativos, inclusive para efeito do disposto no inciso V do art. 3º, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

§ 3º O contrato de gestão será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros.

(*)

Art. 8º A exoneração imotivada de dirigente da ANEEL somente poderá ser promovida nos quatro meses iniciais do mandato, findos os quais é assegurado seu pleno e integral exercício.

Parágrafo único. Constituem motivos para a exoneração de dirigente da ANEEL, em qualquer época, a prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e o descumprimento injustificado do contrato de gestão.

Art. 9º O ex-dirigente da ANEEL continuará vinculado à autarquia nos doze meses seguintes ao exercício do cargo, durante os quais estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

§ 1º Durante o prazo da vinculação estabelecida neste artigo, o ex-dirigente continuará prestando serviço a ANEEL ou a qualquer outro órgão da administração pública direta da União, em área atinente à sua qualificação profissional, mediante remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu.

§ 2º Incorre na prática de advocacia administrativa, sujeitando-se o infrator às penas previstas no art. 321 do Código Penal, o ex-dirigente da ANEEL, inclusive por renúncia ao mandato, que descumprir o disposto no caput deste artigo.

§ 3º Exclui-se do disposto neste artigo o ex-dirigente que for exonerado no prazo indicado no caput do artigo anterior ou pelos motivos constantes de seu parágrafo único.

Art. 10º Os cargos em comissão da autarquia serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional da autarquia, aplicando-se-lhes as mesmas restrições do art. 6º quando preenchidos por pessoas estranhas aos quadros da ANEEL, exceto no período a que se refere o art.29.

Parágrafo único. Ressalvada a participação em comissões de trabalho criada com fim específico, duração determinada e não integrantes da estrutura organizacional da autarquia, é vedado a ANEEL requisitar, para lhe prestar serviço, empregados de empresas sob sua regulamentação ou fiscalização.

(*) Vide alterações e inclusões na Lei

Lei nº 9.472, de 16.07.1997

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento

de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 08, de 1995

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

...

Das Competências

Art. 18º Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público;

IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. O Poder Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações.

Art. 19º À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

II - representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;

III - elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III;

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar

reajustes;

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

XIII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;

XV - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;

XVI - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;

XVII - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações;

XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;

XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;

XX - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço no regime público;

XXI - arrecadar e aplicar suas receitas;

XXII - resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento;

XXIII - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

XXIV - adquirir, administrar e alienar seus bens;

XXV - decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Diretor;

XXVI - formular ao Ministério das Comunicações proposta de orçamento;

XXVII - aprovar o seu regimento interno;

XXVIII - elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida nos termos do artigo anterior;

XXIX - enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

XXX - rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;

XXXI - promover interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com vistas à consecução de objetivos de interesse

comum.

Lei nº 9.074, de 07.07.1995

Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

Das disposições iniciais

Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - (VETADO)

IV - vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública;

V - exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas;

VI - estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas.

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas

Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na Lei nº 8.987, de 1995, entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa.

§ 2º Independe de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelo meio rodoviário.

§ 3º Independe de concessão ou permissão o transporte:

I - aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;

II - rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;

III - de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.

Art. 3º Na aplicação dos arts. 42, 43 e 44 da Lei nº 8.987, de 1995, serão observadas pelo poder concedente as seguintes determinações:

I - garantia da continuidade na prestação dos serviços públicos;

II - prioridade para conclusão de obras paralisadas ou em atraso;

III - aumento da eficiência das empresas concessionárias, visando à elevação da competitividade global da economia nacional;

IV - atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional inclusive as rurais;

V - uso racional dos bens coletivos, inclusive os recursos naturais.

Lei nº 9.491, de 09.09.1997

Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Lei nº 9.295, de 19.07.1996

Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997

Art. 1º REVOGADO.(1)

Art. 2º REVOGADO.(1)

Art. 3º REVOGADO.(1)

Art. 4º O Poder Executivo transformará em concessões de Serviço Móvel Celular as permissões do serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Público-Restrito outorgadas anteriormente à vigência desta Lei, em condições similares às dos demais contratos de concessão de Serviço Móvel Celular, respeitados os respectivos prazos remanescentes.

Parágrafo único. As entidades que, de acordo com o disposto neste artigo, se tornem concessionárias do Serviço Móvel Celular deverão constituir, isoladamente ou em associação, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar da vigência desta Lei, empresas que as sucederão na exploração do serviço.

Art. 5º É a Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRÁS autorizada, com o fim de dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo anterior, a constituir, diretamente ou através de suas sociedades controladas, empresas subsidiárias ou associadas para assumir a exploração do Serviço Móvel Celular.

Art. 6º O Poder Executivo, quando oportuno e conveniente ao interesse público, determinará a alienação das participações societárias da TELEBRÁS, ou de suas controladas, nas empresas constituídas na forma do artigo anterior.

Art. 7º REVOGADO.(1)

Art. 8º REVOGADO.(1)

§ 1º REVOGADO.(1)

§ 2º As entidades que, na data de vigência desta Lei, estejam explorando o Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite, mediante o uso de satélites que ocupem posições orbitais notificadas pelo Brasil, têm assegurado o direito à concessão desta exploração.

§ 3º As outorgas para a exploração do serviço estabelecerão que o início efetivo de sua prestação se dará somente após 31 de dezembro de 1997, exceto para as aplicações em que sejam exigidas características técnicas não disponíveis em satélites para os quais, na data de vigência desta Lei, já tenham sido alocadas posições orbitais notificadas pelo Brasil.

§ 4º REVOGADO.(1)

Art. 9º REVOGADO.(1)

Art. 10º REVOGADO.(1)

Art. 11º As concessões para exploração de Serviço Móvel Celular e de Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite somente poderão ser outorgadas a empresas constituídas segundo as leis brasileiras com sede e administração no País.

Parágrafo único. Nos três anos seguintes à publicação desta Lei, o Poder Executivo poderá adotar, nos casos em que o interesse nacional assim o exigir, limites na composição do capital das empresas concessionárias de que trata este artigo, assegurando que, pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros.

Art. 12º REVOGADO.(1)

Art. 13º (VETADO)

Parágrafo único. O Ministério das Comunicações, até que seja instalada a Comissão Nacional de Comunicações – CNC, exercerá as funções de órgão regulador, mantidas as competências de regulamentação, outorga e fiscalização dos serviços de telecomunicações a ele atribuídos pela legislação em vigor.

Art. 14º REVOGADO.(1)

Art. 15º É mantido o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, regido na forma estabelecida pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que o instituiu.

Art. 16º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17º Revogam-se as disposições em contrário.

(1) - Revogados pela Lei nº 9.472, de 16.07.1997